

Viharban kormányozni

Politikai vezetők válsághelyzetekben

Körösényi András
szerkesztésében

Viharban kormányozni

Politikai vezetők
válsághelyzetekben

 mtatkpti

Budapest, 2017

© A kötet szerzői, 2017
© A kötet szerkesztője, 2017
© MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, 2017

Szakmailag lektorálta:
Kiss Balázs

Olvasószerkesztő:
Ferenczi Tünde

Borítóterv:
K. Izcrám

Nyomda:
OOK-Press Kft., Veszprém
Szathmáry Attila

ISBN
978-963-418-014-2

TARTALOMJEGYZÉK

Előszó	7
1. A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben: fogalmi-elméleti keret és kutatási kérdések (KÖRÖSÉNYI ANDRÁS, ILLÉS GÁBOR ÉS METZ RUDOLF)	9
Természeti katasztrófák	47
2. Katasztrófák: avagy hogyan lett a Katrina hurrikánból és a fukushimai atombalesetből politikai válság (METZ RUDOLF)	48
Pénzügyi-gazdasági válságok	71
3. Politikai vezetés és válságkezelés az első Merkel-kormány idején (HAJDÚ ANDRÁS)	72
4. Nicolas Sarkozy: egy válságelnökség fordulópontjai (SOÓS ESZTER PETRONELLA)	91
5. Válságkonstrukció kontingens helyzetben: Sócrates válságkezelése (SZÁNTÓ ANDRÁS)	114
6. Ortodoxia, heterodoxia és cselekvés: Bajnai Gordon és Orbán Viktor válságkezelése, 2009-2014 (ILLÉS GÁBOR ÉS KÖRÖSÉNYI ANDRÁS)	139
Belpolitikai válság	167
7. Felforgatás és megőrzés: Charles De Gaulle három válsága (ILLÉS GÁBOR)	168
8. Berlusconi bukása és Monti válságkormányzása: a 2011-es belpolitikai válság Olaszországban (PATKÓS VERONIKA)	195

Kül-és biztonságpolitikai válságok	217
9. A kis-nagy ember: G.W. Bush és a 9/11-es terrortámadás (METZ RUDOLF)	218
10. Határok nélkül? Orbán Viktor és a migrációs válság (METZ RUDOLF)	240
Összefoglalás	265
11. Összefoglalás és következtetések (KÖRÖSÉNYI ANDRÁS, ILLÉS GÁBOR ÉS METZ RUDOLF)	266
A kötet szerzői	286

Előszó

A *Válság és politikai vezetés* című kutatás egy doktori szemináriumból nőtt ki, melyet a Corvinus Egyetem Politikatudományi Doktori Iskolájában tartottam a 2012–13-as tanévben. 2013-ban formalizáltan is létrehoztam egy kis kutatócsoportot a téma kutatására az MTA TK Politikatudományi Intézetében. A résztvevők köre időközben némileg átalakult. Tartósan a kutatócsoport tagja maradt Metz Rudolf és Patkós Veronika, majd az első évben csatlakozó Illés Gábor. Egy-egy esettanulmánnyal járult hozzá a munkához Hajdú András, Soós Eszter Petronella és Szántó András. Velem együtt ők adják e kötet szerzőgárdáját.

A szakirodalom középpontjában e témakörben a válságkezelés, azaz a politikai vezetők válságra mint exogén sokkra adott reakciója áll. Kutatásunk ambíciója ezzel szemben az volt, hogy a proaktív vezetői válságértelmezést és vezetői válsággenerálást is bevonjuk a kutatási tematikába: azaz az endogén természetű válsághelyzeteket is vizsgáljuk. Ez vezetett bennünket a kutatás fogalmi-elméleti keretének megalkotásakor és az esettanulmányok segítségével végzett empirikus kutatásban is. Úgy véltük, hogy az extrém helyzetek és vezetői cselekvés elemzése a politika lényeges, gyakran háttérben maradó sajátosságaira világít rá.

A kutatás számos részeredményét prezentáltuk az MPTT (Magyar Politikatudományi Társaság), az ECPR (European Consortium for Political Research), az IPSA (International Political Science Association) és a PUPOL (International Academic Network Public and Political Leadership) workshopjain, illetve konferenciáin. Néhány eredményt menet közben publikáltunk.* Jelen kötet tizenegy fejezete a kutatás koncepcióját és eredményeit foglalja össze: az elméleti-konceptuális keretet az 1. fejezet, az eredményeket a 11. fejezet foglalja össze, míg a kötet gerincét alkotó kilenc fejezet (2–10. fejezet) empirikus esettanulmányokat tartalmaz.

Köszönettel tartozom az MTA TK Politikatudományi Intézetének, amely nemcsak teret adott a projektnek, de mindvégig támogatta munkánkat, és kollégáimnak, akik a PTI-ben rendezett kéziratvitákon elhangzott javaslataikkal és kritikáikkal hozzájárultak kutatásunkhoz. Köszönettel tartozunk továbbá Kiss Balázsnak a kötet szakmai lektorálásáért és Ferenczi Tündének gondos olvasószerkesztői munkájáért. A kutatás és a kötet hiányosságaiért a szerzők, de elsősorban jelen sorok írója a felelős.

Budapest, 2017. július 15.

A kötet szerkesztője

* András Körösenyi, Gábor Illés and Rudolf Metz: Contingency and Political Action: The Role of Leadership in Endogenously Created Crises. *Politics and Governance*. (2016), Volume 4, Issue 2, Pages 91-103 Doi: 10.17645/pag.v4i2.530; Körösenyi András – Illés Gábor – Metz Rudolf: Kontingencia és politikai cselekvés. A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben. *Politikatudományi Szemle*. 2017. évi 1. szám 7-30.

1. fejezet

A politikai vezetők szerepe válsághelyzetekben: fogalmi-elméleti keret és kutatási kérdések¹

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – ILLÉS GÁBOR – METZ RUDOLF

Kötetünk címe, hajózás és a politikai tevékenység metaforikus összekapcsolása, a politikai gondolkodás legrégebbi toposzai közé tartozik. Az egyik leghíresebb példa alighanem Platón *Állama*, ahol az államot hajóként írja le (Állam, 488a-489d – vö. Keyt 2006). A legnagyobb hatalmú tényező a hajótulajdonos (azaz a *démosz*), aki azonban Platón szerint „süket, rövidlátó, és hajózási ismeretei is ehhez foghatóak”. Éppen emiatt van szükség hozzáértő kormányosokra (azaz politikai vezetőkre, akiket Platón filozófusokként képzel el az *Államban*). Platón azonban ezen a ponton a kormányos hozzáértésének (azaz a politikai tudásnak) a természete érdekli, és a fő problémának azt tartja, hogy különféle kalandorok (azaz demagógok) rossz hírbe hozzák a hajótulajdonos előtt a tevékenységhez valóban értőket, ezáltal veszélyeztetve a hajó hozzáértő kormányzását.

Azonban a metaforikának számunkra érdekesebb eleme a tenger mint bizonytalan, kiszámíthatatlan közeg, amely a hajó kormányosait folytonosan új és új kihívások elé állítja. Ez az elem a hajózás és hajótörés létezésmetaforaként való használatában is központi szerepet kap (Blumenberg 2006), de a politikai tevékenységre is alkalmazható: elég Michael Oakeshott híres metaforájára gondolnunk, amely szerint „a politikai tevékenység során az emberek parttalan és feneketlen tengeren hajóznak”, ahol a cél „borulás nélkül a felszínen maradni” (Oakeshott 2001, 166.). Ugyanazon metafora Alexis de Tocqueville általi használata pedig a normál állapot és a válsághelyzet közötti különbséget szemlélteti jól. Az 1848-as párizsi forradalom által összezavart politikusokról írja: „azokat a folyami hajósokat juttatták eszembe, akiknek egyszerre nyílt tengeren kell megállniuk a helyüket: csak hogy a rövid folyami utakon szerzett tudás nem hogy nem segítette, de még akadályozta is őket a nagy kalandban, nem csoda, hogy sokszor még az utasoknál is rémültebbek és határozatlanabbak voltak” (Tocqueville 2011, 124).

Platón képe tehát a vezetés kiemelése, Oakeshotté pedig a bizonytalanság aláhúzása miatt érdekes számunkra. A kötet tanulmányainak kiinduló problémája azonban konkrétabb ezeknél. A metafora keretein belül maradvá: a mindig bizonytalan tengeri környezet időnként szélsőségesen viharos is tud lenni, amely különleges kihívások és különleges lehetőségek elé állítja a hajó kormányosait. Azaz: a

¹ A fejezet szövegének egy változata megjelent a *Politikatudományi Szemle* 2017/1. számában.

politikai vezetőknek időnként válsághelyzetekben kell helytállniuk, ezek a válságok azonban adott esetben ki is használhatók saját politikai céljaik érdekében. Sőt, a vezetők ugyanezen okból időnként „vihart kavarnak”. Ez az az alapvető kérdés, amely a kötet tanulmányait érdekli.

És hogy mi a politikatudós szerepe mindebben? Míg egyes, időben és térben távolabbi esetek elemzésénél gondolhatja magát a viharos tengert a biztos szárazföldről követő nézőnek, miként Lucretius írta,² az időben közelebbi, és főként az elmúlt évek magyar eseményeit feldolgozó tanulmányoknál rá is igaz Blumenberg Pascaltól kölcsönzött figyelmeztetése, amely szerint „már rajta vagytok a hajón” (Blumenberg 2006, 21). Ilyen esetekben nincs más választása, mint a néző és a vihar elszenvedőjének perspektíváját összeolvasztani: a viharos tengeren hanykolódó hajón való kontempláció („a vihar kellős közepén változni át sztoikussá” – Blumenberg 2006, 70), mindeközben új és új nézőpontok keresése a történések értelmezésére. Ez a feladat – amelyre a kötet vállalkozik – ha nem is olyan nehéz, mint a viharban kormányzni, legalábbis rejt magában némi kihívást.

* * *

Válsághelyzetek és politikai vezetés összekapcsolása igen gyakori, a közbeszédben és a politikatudományi irodalmakban egyaránt. Egyes szerzők szerint például a kiemelkedő vezetőknek válsághelyzetekre van szükségük a nagyobb hatalomhoz (Rossiter 1948; Genovese 1979), míg mások szerint a válsághelyzetek megoldásához kiemelkedő vezetőkre van szükség (Tucker 1968, 745; 1995). Azonban ehhez a kölcsönös „egymásrautaltsághoz” két, egymástól gyökeresen eltérő válságfogalom is rendelhető. Egyfelől, a válság tekinthető a vezető szempontjából exogén jellegűnek, amelyre reagálnia kell; másfelől, a vezetői cselekvés által befolyásoltnak, azaz endogén jellegűnek. A javarészt az első válságfelfogással dolgozó irodalmak – nevezhetjük őket strukturalistáknak – szerint a vezetőknek magyarázatot kell adniuk a válságra, esetleg válaszaik révén némiképp formálva azt, végül pedig tanulniuk kell az eseményekből (Ansell et al. 2014; Boin et al. 2005; 2008; Buller and James 2015; Genovese 1986; Heifetz 1998). Ezzel a felfogással szemben a konstruktivista szerzők már szubsztantívabb szerepet tulajdonítanak a szituáció jelentésadás általi formálásának (Grint 2005; Widmaier et al. 2007). Érdemes azonban feltenni a kérdést: mi történik, ha e két eltérő elméleti perspektíva (a strukturalista és a konstruktivista) közötti különbséget az esetek különbségeinek tekintjük? Azaz: vannak olyan típusú esetek, amelyekben a helyzet jellege és a vezető céljai vagy képességei miatt nem sok tér jut az innovatív cselekvésnek; ezzel szemben más körülmények

2 „Mily jó biztos partról nézni, amint a vihartól / Zajló tenger habjaiban más küzd a veszéllyel” Lucretius: A természetéről, II. 1-2. Idézi Montaigne 2013, 6.

és/vagy más képességű, más beállítottságú vezetők esetén a vezetés jelentősebb mértékben képes formálni a válsághelyzeteket. Ha ily módon elkülönítettünk *strukturalista* és *konstruktivista* „forgatókönyveket”, láthatóvá válik a kortárs vezetéselméletek egy vakfoltja. Ismerünk ugyanis olyan eseteket, amelyekben a vezető nem csak formálja, de szándékosan kreálja, előidézi a válságot. A strukturalista és a konstruktivista mellett létezik tehát egy *voluntarista forgatókönyv* is, amely olyan klasszikus vezetéselméleti koncepciókban, mint Hook *event-making manje* (Hook 1957), vagy Tucker forradalmi vezetője (Tucker 1995, 113) megjelenik, a kortárs irodalmak azonban nem fordítanak rá figyelmet. Írásunk fő célja a probléma konceptualizációinak kiegészítése ezzel a szemponttal, és egy tipológia felállítása, amely segíthet áttekinthetővé tenni válság és politikai vezetés összekapcsolódásának lehetséges forgatókönyveit. Mindezt írásunk harmadik részében empirikus példák segítségével kíséreljük meg elvégezni.

Mielőtt két kitűzött célunk tárgyalásába kezdenénk, érdemes megemlíteni egy további, kiegészítő célt, és elvégezni néhány fogalmi tisztázást. Az eltérő fókusszal rendelkező megközelítésmódok gyökerei a struktúra-cselekvés vitához (*structure-agency debate*) vezetnek. A politikai vezetéskutatás központi problémájáról van szó: hogyan fogjuk fel a cselekvő és környezete viszonyát. Cselekvés alatt a politikai szereplők szituációt befolyásoló képességét értjük, amely döntések meghozatalában, végrehajtásában vagy/és kikényszerítésében nyilvánul meg. Struktúra alatt pedig a szituáció (feladatok, kihívások) és a kontextus (intézmények, követők, politika kultúra, törésvonalak, politikai verseny és rivális vezetők) együttesét értjük, azaz azokat a feltételeket, amelyek között a politikusok cselekednek, és amelyek egyszerre kínálnak számukra lehetőségeket, és korlátozzák cselekvési lehetőségeiket.

Az elmúlt évtizedek jelentősebb vezetéskutatási munkáiból (Hargrove 2004; Jones 1989; Masciulli et al. 2009; Hart-Rhodes 2014) három alapvető irányzat rajzolódik ki a struktúra-cselekvés vitában: a strukturalista vagy determinista megközelítés, a cselekvés- vagy cselekvőorientált szemléletmód, végül az e dichotómiát meghaladó munkák. Írásunk a harmadik csoport törekvéseihez szeretne hozzájárulni, egy fogalmi eszközzel: Kari Palonen munkáira (Palonen 1998; 2001) támaszkodva a kontingenciát mint struktúra és cselekvés viszonyát kíséreljük meg jellemezni. A kontingencia egyfelől jelenthet külső kihívást vagy korlátot a politikai cselekvés számára (mint Machiavelli *Fejedelmében*), másfelől lehet endogén eredetű, a politikai cselekvés eszköze (mint Max Weber munkáiban). A válságot előzetesen olyan szituációként definiáljuk, ahol a kontingencia mértéke rendkívül magas. A válság fogalma tehát egyesíti magában a kontingencia két típusát. A fogalom segítségével reményeink szerint némileg oldható struktúra és cselekvés megkülönböztetésének merevsége.

A vezetők alatt az inkumbenseket értjük, értelemszerűen olyanokra fókuszálva, akik válsághelyzetekben kormányoznak (Rossiter 1948, 3; Corwin 1978, 78; Kellerman 1984, 71; Edinger 1975, 257; 1967, 15), és akik érdemi befolyást gyakorolnak az események menetére (Blondel 1987, 3; McFarland 1969, 155; Cronin 1980, 372). A fenti meghatározásokat használva a fejezetünk célja, hogy a kontingencia, azaz a politikai cselekvésben (vezetés) és a struktúrában bekövetkező változások (válsághelyzet) általános tipológiáját állítsa fel, és empirikus esetekkel szemléltesse a leíró tipológia hasznosságát.

A fejezet szerkezete a következő: az első részben a kontingencia fogalmával kapcsolatos fogalmi tisztázást végezzük el, ezáltal pontosabban definiálva a válság fogalmát is. Ezt követően, a második részben, kontingencia és politikai cselekvés lehetséges viszonyait elemezzük, felhasználva Palonennek a machiavelli és weberi pillanat közötti megkülönböztetését. A harmadik részben ezekre alapozva kísérletet teszünk egy négyosztatú tipológia kialakítására, amelyben normál állapot és háromféle válsághelyzet között teszünk különbséget. Mindegyik típust empirikus esetekkel illusztráljuk. Az elméleti keret bemutatása után a negyedik részben megfogalmazzuk kötetünk kutatási kérdéseit. Az ötödik részben deskriptív válságtípusokat különböztetünk meg és elemzünk a felállított elméleti keret és kutatási kérdéseink fényében. Végül a hatodik részben kutatásunk további elméletet és empiriát érintő megfontolásait összegezzük, illetőleg felvázoljuk kötetünk szerkezetét.

1. Válság és kontingencia

Mindenekelőtt célszerű előzetes válságdefinícionkat tovább finomítanunk. Egy témánkkal foglalkozó, viszonylag frissebb irodalom három kritérium mentén definiálja a válsághelyzeteket: fenyegetés (*threat*), sürgősség (*urgency*) és bizonytalanság (*uncertainty*) (Boin et al. 2005). Ez a három kritérium számunkra is elfogadhatónak tűnik, némi pontosítással. Fenyegetés alatt a politika tétjének megnövekedését értjük válsághelyzetben; míg ezzel szemben a normál állapotra az alacsonyabb jellemző. A sürgősség kritériumán magától értetődően a gyors cselekvés fontossága értendő; normál állapotban ez általában nem, vagy csak kevésbé van jelen. Kutatásunkban a három kritérium közül elsősorban a harmadikra, a bizonytalanságra fogunk fókuszálni, egy tágabb fogalom, a kontingencia részének tekintve azt. A kontingencia jelenthet meghatározatlanságot („lehetne másként is”) is, nem csak bizonytalanságot („nem tudhatjuk”) (Schedler 2007). Feltételezzük, hogy a kontingencia mind a politika normál állapotában, mind válsághelyzetekben jelen van: míg az előbbiben meghatározatlanságként, az utóbbiban bizonytalanságként. Ami megkülönbözteti a kontingencia két típusát, az a szabályok, konvenciók és tekinté-

lyek jelenléte meghatározatlanság esetén. Ezek leszűkítik a lehetséges választások spektrumát, így csillapítják a kontingenciát. Michael Oakeshottnak a meghatározott erkölcsi gyakorlatokról (*moral practice*) adott leírása megítélésünk szerint alkalmazható a meghatározatlanság jelenlétének illusztrálására normál állapotban:

„[Az erkölcsi gyakorlat] azáltal, hogy általános feltételeket határoz meg annak érdekében, hogy kevésbé véletlenszerűen válasszunk, mint amilyenek választásaink maguk; azáltal, hogy az egymásra következő kontingens szükségletek kielégítésére létrejövő, és ezek létrejöttével elenyésző kapcsolatoknál tartósabbakat alakít ki; és azáltal, hogy olyan szabályokat és feladatokat jelöl ki, amelyek függetlenek az általuk szabályozott cselekvések végkimenetelétől; mindezzel, mondhatjuk, az emberi viselkedésnek formát ad, és annak kontingenciáját némiképp enyhíti.” (Oakeshott 2003, 74 – a fordítás tőlünk)

Válsághelyzetben éppen az ilyen „feltételek és köteleességek” (illetve a konvenciók és autoritások) kérdőjeleződnek meg, bizonytalanná téve a politikai helyzetet, a kontingencia ilyenkor intenzívebb, mint normál állapotban. Meghatározatlanság és bizonytalanság különbsége sok tekintetben rímel a közgazdaságtanból ismert, Frank Knight (1921) nevéhez köthető, kockázat (*risk*) és bizonytalanság (*uncertainty*) közti megkülönböztetéssel. A kockázat mérhető és kalkulálható, mivel a feltételek ismertek, mint például a rulett vagy a sakk esetében vagy a játékelméletben általában, és így előrejelzéseket is tehetünk, kiszámítva az egyes kimenetek valószínűségét. Ezzel szemben a bizonytalanság olyan kiszámíthatatlan helyzet, ahol a feltételek ismeretlensége miatt nem vagyunk képesek előrejelzéseket tenni. Ebből adódóan a kontingencia két típusa között nemcsak intenzitásbeli, hanem alapvető, természetüket illető (szubsztantív) különbség is van. A válsághelyzetekhez a knighti megkülönböztetésből is a bizonytalanság kategóriája társítható.³

Rendkívüli állapot idején a kiszámíthatóság értelmében vett *kauzalitás* gyengül, a renddel szemben sok tekintetben a káosz állapota alakul ki. Míg a normál állapotnak lehet a sakkjátszma a metaforája, ahol, bár egy-egy lépés nem jelezhető előre teljes bizonyossággal, de a fix keretek megléte miatt sok esetben mégis valószínűsíthető, addig a rendkívüli állapotban sem fix lépésvariációk, sem bábukhoz rendelt értékek nincsenek. Ez a kontingencia már-már „vegytiszta” formája. Ilyen

3 A kockázatvállalás tehát nem a bizonytalanság és a kiszámíthatatlanság fogalmával jár együtt, hanem éppen ellenkezőleg. A cselekvő (nagyobb) kockázatvállalása nem a bizonytalan(abb) vagy kiszámíthatatlan helyzet következménye, hanem annak, hogy a cselekvő a nagyobb valószínűséggel bekövetkező forgatókönyv „ellen fogad” egy olyan helyzetben, amikor a bizonytalanság alacsony, és a külső körülmények, valamint a többi szereplő viselkedése többé-kevésbé kiszámítható. Ilyen kiszámítható játék például a rulett, ahol egy játékos nagyobb, de kiszámítható kockázatot vállal, ha, mondjuk, az összes páros szám helyett a nyolcas számra tesz fel tétet.

körülmények között nagyobb határozottság, erős akarat, kockázatvállalás és bátorság kell a döntésekhez és cselekvéshez.

Összességében a kontingencia egy „puhább” és egy „keményebb” fogalma között kíséreltünk meg különbséget tenni (1. táblázat), így különítve el a normál állapotot a válsághelyzetektől. A következő részben a kontingencia fogalmát a politikai cselekvéssel próbáljuk meg kapcsolatba hozni.

1. táblázat. A kontingenciához kapcsolódó fogalmi megkülönböztetések

		Schedler	Knight
Politikai	normál állapot	meghatározatlanság	kockázat
helyzet	válsághelyzet	bizonytalanság	bizonytalanság

2. Háttér- és operatív kontingencia⁴

A politikai cselekvés és a kontingencia fogalma közti kapcsolat megteremtéséhez Kari Palonen egyik munkáját (Palonen 1998) hívjuk segítségül. Palonen különbséget tesz „machiavelli pillanat” (*Machiavellian Moment*) és „weberi pillanat” (*Webersche Moment*) között.⁵ Érzésének lényege erősen leegyszerűsítve az, hogy míg az előbbiben a kontingencia a politikai cselekvés számára külsődleges kihívásként jelentkezik, addig utóbbiban a politikai cselekvés konstitutív elemévé válik. Palonen az előbbi háttér-, az utóbbit operatív kontingenciának nevezi. Az alábbiakban pontokba szedve kíséreljük meg megvilágítani a Palonen-féle különbségtétel lényegét. Ez azért is fontos számunkra, mert ezek a megfontolások adják majd a politikai vezetés és válság kapcsolatát leíró tipológiánk alapját.

(1) A politikai cselekvés háttére a machiavelli pillanatban bizonytalan. *A fejedelem* központi problémája a mások fegyvereivel és szerencsével újonnan szerzett egyeduralkodó megtartása. Machiavelli hangsúlyozza, hogy az uralkodó helyzete ilyen feltételek esetén a legnehezebb, mivel nem támaszkodhat a tradicionális legitimitásra (szemben a trónt öröklő fejedelemmel), így kénytelen a fent nevezett „két legbizonytalanabb dologra” hagyatkozni. Azok a körülmények tehát, amelyek

4 Az itt leírt olvasat Palonent követi a Machiavelli és Weber közötti különbségtételben. Megjegyzendő azonban, hogy *A fejedelemről* adható olyan olvasat is, amely komplexebb viszonyt feltételez *fortuna* és *virtú* között (lásd pl. Pocock 1975, 156–182). Szintén lehetséges a fejedelem cselekvését és karakterét jobban előtérbe helyező olvasat, amely a Machiavelli és Weber közötti hasonlóságokra fókuszál a különbségek helyett (lásd pl. Philp, 2007: 37–96). Számunkra itt az eszmetörténeti pontosság helyett elsődlegesen az analitikus hasznosság fontos, ezért gondolatmenetünkben Palonen értelmezését követjük.

5 A *Machiavellian Moment* kifejezés eredetileg J.G.A. Pocock (1975) angol nyelvű művéből, míg a *Webersche Moment* Palonen németül megjelent könyvéből származik. Ezért a szerepel a két kifejezés egymástól eltérő nyelven.

a bizonytalanságot meghatározatlansággá szelídítenék, nyilvánvalóan hiányoznak. Ezzel szemben Weber munkásságának történeti kontextusát a bürokratizáció alkotja, amely stabil háttérrel biztosít a politikai cselekvésnek, sztenderd eljárásmodjával és szabályaival csökkentve a helyzet kontingenciáját.

(2) Machiavelli számára a legnagyobb fenyegetés, amellyel a politikai cselekvésnek szembe kell néznie, a *fortuna* pusztítása. Utóbbit *A fejedelem* huszonötödik fejezetében „némely pusztító folyóhoz” hasonlítja. Ezzel szemben Weber számára a politikus legfontosabb teendője nem a *fortuna* megzabolázása, hanem a bürokratikus struktúra „megkövülésének” megakadályozása. Másképp fogalmazva: elsősorban nem a rend megteremtésének lehetőségei izgatják, hanem éppen ellenkezőleg: a politika fenntartásának hogyanja (Palonen 2001). A két szerző elképzelései közötti különbséget jól megvilágítják az általuk használt metaforák: míg Machiavelli fejedelme olyan „gátmunkásként” van jellemezve, akinek „gátakat és töltéseket” kell építenie a megáradt folyó megfékezésére (Machiavelli 2006, 122–123), addig Weber a politikai tevékenységet „kemény deszkák erőteljes és lassú átfúrásaként” jellemzi (Weber 1998, 209). Ez utóbbi, Palonen értelmezésében, új horizontok nyitását jelenti a politikai cselekvés számára.

(3) A politikai cselekvők elsődleges feladata a fentiekből következik. Ez Machiavelli számára a jól ismert *mantenere lo stato*, azaz fenntartani hatalmát és a kormányzat aktuális formáját. Megjegyzendő: felfogásában kétségtelenül van egy innovatív elem, amely leginkább a róka figurájához köthető (Machiavelli 2006, 88), amely ravaszsága révén – szemben az oroszlán erejével – nemcsak a *fortuna* megfékezésére, hanem kihasználására is képes lehet bizonyos mértékig. Ez azonban – legalábbis Palonen szerint – másodlagos tulajdonság; a fő probléma még mindig a *fortuna* túlhatalmának való kitettség. Weber politikai vezetőjének fő feladata ezzel szemben saját politikai mozgásterének megteremtése a fennálló bürokratikus korlátok között.

(4) Érdemes megemlíteni, hogy a politikai cselekvés mindkét felfogása ölthet patológikus megjelenési formát. Machiavelli számára a *mantenere lo stato* magasabb célok (dicsőség szerzése, az alattvalók jólétének elősegítése) nélkül megveendő (vö. Skinner 2002, 143–144). Ugyanígy Weber sem híve a politikai kalandorságnak, amely a kockázatvállalásra öncélként tekint. Bár aggasztja a bürokrácia befolyásának növekedése, mindazonáltal elismeri a bürokrácia mint stabil cselekvési háttér fontosságát, amíg az nem lehetetleníti el a politikát.

(5) Ahogy korábban említettük, Palonen könyvének fő tézise a kontingencia helyének megváltozása. Míg a machiavelli pillanatban a kontingencia külsődleges a politikai cselekvés számára, megoldandó feladatként jelenik meg, addig a weberi pillanatban a politikai cselekvés elemévé válik. Ahol az elsődleges probléma (a kontingencia szimbólumaként felfogott) *fortuna* pusztító ereje, ott a politikai

cselekvés magától értetődően a kontingencia *ellen* irányul. Egy bürokratizálódott világban azonban adódik a kontingencia összekapcsolása a cselekvési szabadsággal. Ezért a politikusok a kontingencia *által*, nem ellene cselekszenek.

(6) Az előző pontból következően a kontingencia háttérfeltételből (*fortuna*) a politikai cselekvés operatív elemévé válik. A háttér- és operatív kontingencia fogalmai fogják válság és politikai cselekvés viszonyát leírni, a következő részben bemutatandó tipológiánk alapját alkotni. Palonen megkülönböztetésének elemeit a 2. táblázatban foglaltuk össze.

2. táblázat. A machiavelli és a weberi pillanat összehasonlítása

	Machiavelli pillanat	Weberi pillanat
Politikai cselekvés háttere	bizonytalan (újjonnan szerzett egyeduralom)	stabil (bürokratizáció)
Fő fenyegetés	külső sokkok (<i>fortuna</i>)	stagnálás, a bürokratikus struktúrák „megkövülése”
A politikai vezető fő feladata	rend és biztonság megteremtése (metafora: gátépítés)	mozgástér megteremtése (metafora: „kemény deszkák [...] átfúrása”)
Patologikus forma	a <i>status quo</i> pusztá őrzése	állandó felforgatás, az államot fenyegető felelőtlen politika
Cselekvés és kontingencia közötti kapcsolat	cselekvés a kontingencia <i>ellen</i> (politika = <i>Spiel gegen die Kontingenzenz</i>)	cselekvés a kontingencia <i>által</i> (politika = <i>Spiel durch die Kontingenzenz</i>)
Kontingencia típusa	háttérkontingencia (<i>Kontingenzenz des Handelns</i>)	operatív kontingencia (<i>Kontingenzenz im Handeln</i>)

3. A politikai vezetés lehetséges forgatókönyvei

Eddig azt kíséreltük meg kifejtetni, hogy (1) a válsághelyzeteket a kontingencia egy speciális típusa, a bizonytalanság jellemzi, illetve hogy (2) a kontingencia lehet mind a politikai cselekvés háttérének meghatározója, mind a politikai cselekvés konstitutív eleme. Ebben a részben az eddigi fogalmi megkülönböztetések alapján először felállítunk egy analitikus tipológiát, amely a politikai cselekvés, valamint a normál állapot és a válsághelyzetek közti lehetséges kapcsolatot hivatott leírni. Másodszor pedig empirikus példákkal kíséreljük meg szemléltetni a tipológia hasznosságát.

A tipológia megszerkesztéséhez Palonen fogalmi megkülönböztetését tekintjük kiindulópontunknak: a kontingencia két paloneni típusa alkotja mátrixunk két dimenzióját (3. táblázat). Ahogy korábban említettük, Oakeshottot követve feltételezzük, hogy *minden* politikai helyzet kontingens bizonyos mértékig. Mindazonáltal, ahol a kontingencia mindkét, Palonen által elkülönített formája alacsony, ott normál állapotról beszélhetünk (A negyed). Itt a lehető legtágabb értelemben vett konvenciókat (szokásos eljárások, politikai viselkedési minták, jogrend stb.) sem külső sokk nem bontja meg, sem a politikai szereplők nem kezdik ki. A többi három negyedben a kontingencia két típusának együttes jelenléte magasabb, így a B, C és D negyedekben válsághelyzetről beszélhetünk.

A háttérkontingencia szintje a B és C negyedekben magasabb, mint a normál állapotban. A háttérkontingencia megnövekedését a politikai cselekvő szempontjából exogénnek tekinthető sokkhatásokhoz kötjük. Ilyen sokk lehet például egy világgazdasági válság, egy természeti katasztrófa, egy terrorcselekmény vagy egy idegen ország hadüzenete.

Az értelmezésnek és jelentésadásnak jelentős szerepe van minden politikai helyzetben. Amikor pedig a szabályok és normák külső sokk hatására megkérdőjeleződnek, a politikai vezetők helyzetértelmezése még ennél is nagyobb jelentőségre tesz szert (vö. Hall, 1993; Boin et al., 2005; 2008). Külső sokkhatás esetén a vezető – legalább analitikus értelemben – mindig választhat, hogy az eseményeket az uralkodó paradigma vagy narratív keretrendszerében kísérel meg értelmezni és kommunikálni, a kontingencia azonnali csökkentésére törekedve; vagy pedig megkísérel új paradigmát vagy narratívát alkotni, és annak keretében értelmezni az eseményeket. Utóbbi esetben, mivel megkérdőjelezi az uralkodó paradigmát vagy narratívát, a kontingencia átmenetileg elkerülhetetlenül nőni fog. Mindebből adódóan a B és a C negyedekben a válság kihasználásának (*crisis exploitation*, Boin et al., 2008) különböző stratégiáiról beszélhetünk. (3. táblázat.)

A fő különbség a korábban idézett, válságkezeléssel foglalkozó irodalmak és a mi megközelítésünk között, hogy utóbbi figyelembe veszi azt a lehetőséget, hogy a politikai cselekvők szándékosan is emelhetik a tétet (fenyegetés), a kontingencia (pontosabban bizonytalanság) szintjét, és tudatosan eltúlozhatják a teendők sürgőségét. Mindezt tehetik politikai cselekedetekkel vagy nyilvános értelmezéssel, válságnarratívával. Arról tehát, hogy egy külső sokk a B vagy a C negyedbe kerül, a politikai cselekvő sokkra adott reakciója dönt. Az eddigiekkel szemben azonban a D negyedben a politikus a válságot nem pusztán értelmezi vagy újradefiniálja, hanem ő maga *találja fel* vagy *találja ki*, azaz a válságot ő maga *teremti*.⁶

6 Megközelítésünk annyiban konstruktivistának tekinthető, amennyiben feltételezi: bár a különböző válsághelyzetek között vannak érdemi különbségek (például eredet tekintetében: külső sokk vagy tudatos generálás), mindegyik legalábbis formálható bizonyos mértékig az értelmezés és a cselekvés által.

3. táblázat. Válság és vezetés kapcsolatának lehetséges forgatókönyvei

	<i>alacsony</i>	<i>háttérkontingencia szintje</i>	<i>magas</i>
<i>alacsony</i>	A – normál állapot 1. nincs exogén sokk 2. kontingencia mint meghatározatlanság 3. nincs kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. normák, intézmények, konvenciók nincsenek veszélyeztetve 5. nincs innováció 6. cselekvő fő célja: céljai megvalósítása az adott intézményi keretben	B – válság mint exogén sokk <i>(strukturalista forgatókönyv)</i> 1. válsághelyzet: exogén sokk 2. kontingencia mint bizonytalanság 3. kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények veszélyben, megóvásuk finomhangolással 5. nincs innováció, konvencionális válságmenedzselés 6. cselekvő fő célja: kontingencia szintjének azonnali csökkentése, külső sokk átvészélése	
<i>operatív kontingencia szintje</i>	D – endogén válsággenerálás <i>(voluntarista forgatókönyv)</i> 1. válsághelyzet: endogén válsággenerálás, külső sokk nélkül 2. kontingencia mint bizonytalanság magas szintje (a politikai cselekvés által okozva) 3. tudatosan generált kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények átszervezése vagy felváltása újakkal 5. innováció: konvenciók és konvencionális autoritások megkérdőjelezése 6. cselekvő fő célja: mozgásterének bővítése a kontingencia szintjének növelésével	C – újradefiniált válság <i>(konstruktivista forgatókönyv)</i> 1. válsághelyzet: exogén sokk és endogén válsággenerálás újraértelmezés révén 2. kontingencia mint bizonytalanság 3. kivételes kényszer gyors döntésre, cselekvésre 4. intézmények veszélyben, átalakításuk tudatos cselekvéssel 5. innovatív válságmenedzselés: konvenciók és konvencionális autoritások megkérdőjelezése 6. cselekvő fő célja: mozgásterének bővítése a kontingencia szintjének további növelése révén; ugyanakkor kontingencia általa még kezelhető szinten tartása	
<i>magas</i>			

Az A és B negyedekkel ellentétben a C és a D negyedekben az *operatív kontingencia* szintje magas. Operatív kontingenciáról akkor beszélünk, amikor a politikai cselekvő szándékosan cselekszik vagy beszél úgy, hogy bizonytalanságot keltsen, például a konvenciók, konvencionális autoritások, a fennálló jogrend stb. megkérdőjelezésével. Mindez gyakran jár közpolitikai paradigmaváltással (Hall 1993; vö. Blyth 2013), azaz bizonyos közpolitikai célok nagymértékű megváltoztatásával, amely egyaránt túlmutat mind az elsőrendű, mind a másodrendű változtatásokon (azaz mind a szabályozás mértékének, mind a közpolitika eszközeinek megváltoztatásán).

A következőkben a politikai cselekvés és a válsághelyzet mind a négy, tipológiánk szerint lehetséges kapcsolatát elemezzük részletesen, példákkal szemléltetve őket. Válság és cselekvés lehetséges kapcsolatai közül kettővel foglalkozunk részletesebben: az exogén eredetű válsághelyzet újraértelmezésével (C negyed, itt a háttér- és az operatív kontingencia együtt van jelen), illetve az endogén válsággenerálással (D negyed, itt az operatív kontingencia működik). Bár teljesen tiszta esetek nincsenek, reményeink szerint példáink elősegítik majd a kontingencia két típusa közötti különbség megértését.

Az A negyed: normál állapot

Az A negyed a politika normál állapotát jelöli, amikor mind a háttér -, mind az operatív kontingencia szintje alacsony. Nincs rendkívüli helyzet vagy válság, nem veszélyeztetni semmi az intézményeket vagy a kialakult konvenciókat, az átlagosnál nem nagyobb a politikai döntésekre nehezedő időbeli nyomás. A kormányzat politikája alapvetően lassan, fokozatosan változik az inkumbens közpolitikai irányvonalához való kiigazítás révén vagy a szakpolitikai területek környezetében jelentkező változások hatására. A politikai folyamatokban végbemenő változások időben nem egyenletesen oszlanak el, így a kontingencia szintje nem konstans, hanem fluktuáló. Például választások vagy kormányváltás idején a rendszerben megjelenő bizonytalanság megnöveli a kontingencia szintjét, ez azonban a normális ügymenet része a parlamentáris kormányzatokban. Más szóval az ilyen szituációkban a szabályok és köteleességek, normák és konvenciók nincsenek nyomás alatt, hisz a bizonytalanság e szintje bele van kalkulálva a politikai folyamat „forgatókönyvébe”. Habár a közpolitikai irányváltásokkal átmenetileg megnő ugyan a kontingencia szintje, azt mégis a normál, kiszámítható politika részeként szokás elkönyvelni. Kiugró eset, ám még mindig az A negyedbe helyezhető el a kontingencia figyelemreméltó jelenléte a gyakori kormányváltásokat produkáló francia negyedik köztársaságban az 1958-as válságig.⁷ Marcel Merle francia történész úgy érvel, hogy e rezsim keretei között:

⁷ Az első olasz köztársaság (1948–1992) hasonló példát nyújt a normál állapotban megjelenő kontingenciára.

„[A] kormányzati instabilitásból nem mindig következett politikai instabilitás (...) a kormányválságok többsége tulajdonképpen egyfajta viszonylagos folyamatosság része volt, amivel a kormányválság szinte kormányzati eszközzé vált.” (Merle 2007, 445–446)

Értelmezésében a negyedik köztársaság bukása nem a gyakori kormányváltásoknak, hanem a rezsim gyarmati kérdésekben megfigyelhető döntésképtelenségének volt köszönhető.

A B negyed: exogén sokkok (strukturális forgatókönyv)

Ebben a negyedben, noha az exogén sokkok megkérdőjelezik a normális ügymenetet és a bevett gyakorlatot, a válságkezelés mégis konvencionális eszközökkel történik, célja pedig a kontingencia azonnali csökkentése. Az exogén sokkok mindig kétségbe vonják a konvencionális autoritásokat és a normál politika irányát, de a válság természete és súlyossága sohasem magától értetődő, mindig vita tárgyát képezi. A B negyed eseteiben a krízist sokkal inkább anomáliának tekintik, semmint szisztematikus problémának, ez pedig a válságkezelés konvencionális eszközeit teszi indokolttá. A külső sokkok, mint például a természeti katasztrófák, világgazdasági válság és terrorcselekmények gyors reagálást követelnek a politikai vezetőktől. Lássunk néhány példát!

A technokrata válságkezelés egyik legjobb példája Mario Monti kormánya Olaszországban (McDonell and Valbruzzi 2014), amiről bővebb elemzés olvasható a 8. fejezetben. Montit Silvio Berlusconi lemondása után, 2011. november 12-én kérték fel kormányalakításra, azzal a kifejezett céllal, hogy kezelje a begyűrözött hitelválságot. A nagyobb politikai pártok az olasz parlament mindkét házában elfogadták Monti megszorító intézkedéseit (adóemelések, munkaerőpiaci reformok, nyugdíjreform), amelyek célja Olaszországnak a romló gazdasági helyzetből való kivezetése, továbbá a piac bizalmának és a pénzügyi stabilitásnak a visszaállítása volt. Annak ellenére, hogy a 2012-es költségvetés elfogadását követően visszalépését ígerte, Monti egy liberális centрупártot alapított Polgári Választás (*Scelta Civica*, SC) néven, és elindult a választásokon.

A Spanyolországban kormányzó Néppártot (*Partido Popular*, PP) és Jose María Aznar miniszterelnököt 2004. március 14-én, közvetlenül az országos választások előtt érték a madridi terrortámadások, amelyek Madrid egyik főpályaudvarán történtek, 192 halálos áldozatot és 1430 sebesültet követelve. Március 11-ig a kormányzó párt a közvéleménykutatásokban biztos, 5 százalékos előnyt tudhatott magának a riválisaival szemben. Noha a kormányzat gyors reakcióval válaszolt a terrortámadásra, mégis rosszul értelmezte a válságszituációt, és így elvesztette az „értelmezési harcot” (*meaning-making battle* – Olmeda 2008). A kormányzó párt a

baszk szeparatista mozgalmat (*Euskadi ta Askatasuna*, ETA) tette felelőssé, és ezt a narratívát az ellentmondó tények napvilágra kerülését követően is fenntartották. A baloldali ellenzék a Spanyol Szocialista Munkáspárt (*Partido Socialista Obrero Español*, PSOE) könnyen ki tudta szorítani a hivatalos narratívát a közbeszédből. Rivális értelmezésükben a terrortámadást az Al-Kaida büntetéseként állították be az iraki háborúban való spanyol részvételért (noha a spanyol haderő csak békefenntartói feladatot látott el). A tizenegymillió embert mozgósító demonstrációkat követően végül PP elvesztette a választásokat (Olmeda 2008).

Ezzel ellentétes következményt eredményezett egy sok tekintetben hasonló szituáció, a 2002-es elbai árvíz, az NSZK-ban. A német szociáldemokrata kancellárnak, Gerhard Schrödernek az évszázad árvízével kellett szembenéznie, amely kilencmilliárd eurónyi kárt okozott, és több mint 126 ezer ember bevonását tette szükségessé az árvízi védekezésbe és kármentésbe. Hat héttel a szövetségi választások és közvetlenül az árvíz előtt Németország keleti részében a közvélemény-kutatások a jobbközép ellenzék (CDU) előnyét és a vörös-zöld koalíció minimális többséget jósoltak. Az árvíz azonban sokat változtatott a képen: a katasztrófa korai szakaszában a szövetségi kormány hatékonyan reagált, pénzügyi segítséget nyújtva az érintett tartományoknak. Emellett az árvíz miatt elterelődött a figyelem a magas költségvetési hiányról, amely miatt Schröder korábban nyomás alá került. A kancellár és kihívója közötti pozicionális aszimmetria miatt a CSU/CDU által támogatott Edmund Stoiber nem tudta tartani a lépést az újrázó kormányfővel. Így az Elba áradása megváltoztatta a politikai helyzetet és az esélyeket, ami végeredményben Schröder kancellár újraválasztását eredményezte (Bytzek 2008).

A C negyed: újradefiniált válságok (konstruktivista forgatókönyv)

Ebben a mezőben a háttér- és az operatív kontingencia egyformán magas. Mindez annyit jelent, hogy a politikai cselekvő egy őt ért külső sokkra nem konvencionális választ ad, hanem – a tétet megemelve – a körülményeket nem anomáliaként, hanem rendszerszintű hibaként interpretálja. Azonban fontos megjegyezni, hogy mindez nem pusztán a válság súlyosságának, mélységének és természetének retorikai eszközökkel való eltúlzása. A C negyedben a politikai vezető (1) szisztematikusabb módon dramatizálja a válságot, és (2) megkérdőjelezi az uralkodó policy paradigmát (Hall 1993), vagy domináns „közfilozófiát” (*public philosophy*) (Mehta 2011) és a konvencionális autoritásokat. A már említett metaforával élve: míg a B negyed politikusa hajóskapitányként igyekszik – amilyen gyorsan csak lehetséges – kivezetni hajóját a viharos körülmények közül, a C és D mezőkben a vezetők felismerik, hogy a vihar nem feltétlenül jelent rosszat a kapitány szempontjából. Utóbb

említett vezetők célja kialakítani vagy fenntartani a kontingencia magas szintjét, amelyen csak ők képesek úrrá lenni (lásd Schabert 2013).

Példaként kínálkozik a brit külpolitikai stratégia Neville Chamberlaintól Winston Churchillig 1938–40 között, az Egyesült Államok kül- és biztonságpolitikája George W. Bush elnöksége alatt a 2001. szeptember 11-ei terrortámadást követően, valamint Orbán Viktor unortodox gazdasági válságkezelése.

Az első eset egy kontrafaktuális példa. Az 1938-as müncheni egyezmény idején Winston Churchill új brit külpolitikai irányvonalat szorgalmazott Neville Chamberlain miniszterelnökkel szemben. Chamberlainnel ellentétben Churchill felismerte, hogy a konvencionális brit külpolitika Adolf Hitlerrel szemben nem lehet eredményes. 1938. október 5-én a Képviselőházban tartott beszédében a csehszlovák válság komolyságát hangsúlyozta, és alapvetően kérdőjelezte meg a brit külpolitikát (Churchill's Speeches... 1938). A Hitlerrel szembeni engedékenység, mint Csehszlovákia feláldozása – érvelt –, nem szolgálja a béke fenntartását Európában. A háttérkontingencia azonnali csökkentése, mint például a Hitlerrel való kibékülés helyett proaktív és határozott brit külpolitikát sürgetett, amellyel kiállnak Csehszlovákia függetlenségéért, új szövetséget hoznak létre Európában Hitler ellen, s felfegyverzik Nagy-Britanniát még akkor is, ha ezzel növekszik a bizonytalanság és a közvélemény aggodalma. Churchill tehát az operatív kontingenciával kívánt élni. Felismerte, hogy az esetleges konfliktus vagy háború a náci Németország ellen nem egyszerűen bizonyos területek megszerzéséről vagy elvesztéséről, illetőleg a britek európai befolyásának csökkenéséről szól, hanem sokkal nagyobb tétje van: ez a Nyugat alapvető értékeinek és a brit életformának lehetséges elvesztése. Azonban a brit politikában a paradigmaváltásra csak két évvel később került sor, mikor Chamberlaint Churchill követte a miniszterelnöki székben.

A második példánk a 9. fejezetben bővebben elemzett 2001. szeptember 11-i terrorcselekmény, mely sokkolta az amerikai nemzetet, és évekre válságos atmoszférát teremtett a nemzetközi politikában. A nemzetegyesítő hatás (*rally round the flag effect*) példátlan támogatást teremtett George W. Bushnak új „háborús elnöki” szerepében (Hetherington and Nelson 2003). Határozott közpolitikai választ fogalmazott meg: új intézmények felállításával (Nemzetvédelmi/Belbiztonsági Minisztérium, *Department of Homeland Security*), régiek újrászervezésével (Szövetségi Válságkezelési Ügynökség, *Federal Emergency Management Agency*), új törvényi alapok megteremtésével (*US Patriot Act*), valamint az alkotmányos tradíción és a Kongresszus felhatalmazásán alapuló elnöki háborús hatalom (*Presidential War Power*) használatával. A „terror elleni háború” és a „Gonosz tengelye” elleni harc köré felépített ún. Bush-doktrína új, eredeti *frame*-nek tekinthető. Bush új közpolitikai paradigmát teremtett (Nagan and Hammer 2004). Egyoldalú végrehajtói intézkedéseivel kiterjesztette háborús elnöki szerepét, sőt, az ún. elnöki

végrehajtói rendelkezéseken (*signing statement*) keresztül egyes, a Kongresszus által jóváhagyott jogszabályok vagy egyes részek alkalmazását is felfüggesztette (Galvin 2009). Noha a terrorizmus elleni belföldi intézkedések csökkentették a háttérkontingenciát, annak végrehajtási módja (jogtalan lehallgatások, bírói határozat nélküli fogvatartás) növelte az operatív kontingenciát, amelyet tovább erősítettek a megelőző katonai csapások a terrorizmus támogatásával vádolt rezsimek ellen (Afganisztán és Irak).

Harmadik illusztrációnkat Orbán Viktor magyar miniszterelnök unortodox gazdaságpolitikája adja. Orbán radikálisan újraértelmezte a válság természetét és a kezelésére alkalmazandó eszközöket, Magyarországot Görögországhoz hasonlítva egy drámai válságnarratívát vezetett be, majd új, innovatív eszközöket alkalmazott a válság kezelésére. Habár Orbán az Európai Unió által megfogalmazott követelményeknek megfelelően a költségvetési hiányt a GDP 3%-a alatt tartotta, más ügyekben megkérdőjelezte a konvencionális eszközöket és autoritásokat.

Orbán a költségvetési hiány és az államadósság problémáját egy szélesebb válságnarratívába helyezte. Ebbe a narratívába sűrítette egyrészt a 2008-as nemzetközi pénzügyi válságot; másrészt a hazai belpolitikai válságot, melyet Gyurcsány Ferenc őszödi beszéde gerjesztett 2006-ban, és amely kormányellenes demonstrációkban, utcai erőszakhullámban csúcsosodott ki; harmadrészt a világgazdasági átalakulásokat (globalizált pénzügyi kapitalizmus); és az Európai Unió globális térszerződését is. Orbán a pénzügyi válság újra-, illetve átértelmezésével exogénból *endogén* jelenséget alkotott. A szabadságharc narratívája szerint az unortodox gazdaságpolitika célja az ország szuverenitásának a visszaszerzése a multinacionális cégektől, nemzetközi pénzügyi intézményektől (pl. IMF) és bankoktól, valamint a szupranacionális szervezetektől.

Az ilyen és ehhez hasonló konfliktusok azonban tovább növelték a bizonytalanságot. Sőt az ún. „keleti nyitás” politikája, Oroszországgal kialakított szorosabb politikai és gazdasági kapcsolatok, aláásták az Egyesült Államokhoz fűződő viszonyt. A konfliktusok és a kontingencia magas szintjének a fenntartása stratégiai célokat szolgált az orbáni politikában, ezért a válság előtti normál állapot visszaállítása helyett permanenssé váltak a rendkívüli intézkedések. Orbán cselekvési stratégiájával beleillik azon politikusok sorába, akik nemcsak a háttérkontingencia ellen, hanem az operatív kontingenciát kihasználva, más szóval a bizonytalanság növelésén keresztül is cselekedtek.

A D negyed: endogén válsággenerálás (voluntarista forgatókönyv)

A B és C negyedektől eltérően a D mezőben nincs nyilvánvaló külső sokk. Itt a vezető generálja a krízist, hogy ezzel növelje saját mozgásterét. Az alábbiakban há-

rom eseten keresztül mutatjuk be a politikai vezetés és az endogén eredetű válságok kapcsolatát.

Hogy egy extrém esettel indítsunk: a Reichstag épületének 1933. február 27-i felgyújtása, amennyiben elfogadjuk a feltételezést, hogy a gyújtogatás a nemzetiszocialisták műve volt, plasztikusan illusztrálja a D negyedét. Az eseményt az NSDAP saját mozgásterének bővítésére használta fel, ez szolgált indokul a rendkívüli állapot kihirdetésére (weimari alkotmány 48. §), a szabadságjogok szűkítésére és a rivális Kommunista Párt tagjainak a letartóztatására. Ezek jelentették a kiépülő új rendszer első lépéseit.

Második példánkat Charles de Gaulle francia elnöknek az 7. fejezetben bővebben elemzendő 1962-es alkotmányreformja adja (Gaffney 2010, 40–44). Ha nem is a várt módon, de ekkorra de Gaulle megoldotta az algériai válságot. A felállított dimenziókban gondolkodva tehát: a háttérkontingencia, amely de Gaulle-t 1958-ban hatalomba emelte, eltűnt; visszatérni látszott a normál állapot. De Gaulle azonban felkavarta maga körül az állóvizet. Először is, május 15-én provokatív európai integráció ellenes beszédével elidegenítette az európapárti politikai szövetségeseit (a kereszténydemokrata *Mouvement républicain populaire* -t). A motiváció egyszerű volt: de Gaulle teljesen másképp képzelte el a köztársaságot, mint az ellenzék, vagy éppen szövetségesei. Ahogy Gaffney megjegyzi: „1962 drámai leszámolás volt a személyiségcentrikus politikát megerősíteni akaró De Gaulle és a többi politikai erő között, akik szerették volna »dedramatizálni« a köztársaságot” (Gaffney 2010, 42). A második lépés a folyamatban a közvetlen elnökválasztásról szóló referendum bejelentése volt. Mindehhez azonban nem volt meg a szükséges alkotmányos alapja. „Amit tett, arra az általa elfogadtatott alkotmányban nem volt semmiféle alap; tettével saját cselekvése abszolút központiségét állította” (Gaffney 2010, 42).⁸ De Gaulle végül megnyerte a saját maga által megrendezett „leszámolást”: mind a referendumon, mind a választásokon sikert aratott. Mindez jól példázza, miképpen lehet az operatív kontingencia révén, az „állóvíz felkavarásával” politikai előnyt kovácsolni. Az így generált rendkívüli helyzetben de Gaulle rezsimátépítőként tudott fellépni: átalakította a francia kormányzati és politikai rendszert.

A harmadik példánk az Orbán Viktor és pártja 2010 és 2015 közötti alkotmányozó politikája. Az alkotmányozás definíció szerint minden esetben rendkívüli helyzetet eredményez, hiszen a „játékszabályok” megváltoztatását jelenti. Ilyenkor előtérbe kerül és aktivizálódik a láthatatlan alkotmányozó hatalom (*pouvoir constituant*), azaz a politikai szuverén (Ackerman 1998). Mindazonáltal ez a hatalom az alkotmányozás megtörténte után általában újra háttérbe húzódik, és visszaáll a normál állapot. A kontingencia szintje az alkotmányozás idejére átmenetileg megugrik,

⁸ De Gaulle cselekvési stratégiájának alkotmányba ütköző volta egyértelműen elválasztja ezt az esetet az A negyedétől.

majd az új alkotmány elfogadásával ismét alacsonyabb szintre esik vissza, így újra a tipológiánk A negyedében találjuk magunkat. A bizonytalanság megnövekedése a politikai aktorok, elitcsoportok és egyéb érintettek széleskörű bevonásával, konszenzusával elvileg a minimumra csökkenthető.⁹

Az alkotmányozás fenti leírásától azonban Orbán alkotmányozó politikája nagyon messze állt. Az egyoldalú alkotmánymódosítások és a hozzá kapcsolódó törvényhozás módosították a hatalmi ágak egyensúlyát, csökkentették az ellenőrző intézmények – alkotmánybíróság, ombudsman – hatalmát, gyengítették a bíróságok függetlenségét, végezetül bevezetésre került egy, jellegében az előzőnél jóval inkább többségi jellegű választási rendszer. Az orbáni alkotmányozás megváltoztatta továbbá az állam és a társadalom kapcsolatát, illetve gyengítette az egyház és az állam szétválasztását.

Az alkotmányozó forradalom Orbán kreatív politikai vezetésének és szituációformálásának az eredménye. A permanens alkotmánymódosításokkal és törvényhozási dömpinggel Orbán egy egész parlamenti cikluson keresztül fenntartotta a kontingencia magas szintjét, és a demokratikus átmenet óta nem látott mértékben szélesítette saját mozgásterét. Elméleti sémáinkon belül maradva megállapíthatjuk, hogy a „forradalmi alkotmányozás” nem külső sokk és nem is alkotmányozási kényszer eredménye, hanem Orbán kreatív politikai vezetéséé. Talán a legfontosabb különbség a fenti, konszenzusos alkotmányozási sémához képest, hogy Orbán a permanens alkotmánymódosításokkal folyamatosan magasan tartotta a kontingencia szintjét, hogy mozgásterét bővítse.

4. Kutatási kérdések

Fentebbi tipológiánkban sematikusán próbáltuk meg áttekinteni válsághelyzetek és politikai vezetés lehetséges kapcsolatát. Az alábbi pontban olyan kutatási kérdéseket fogalmazunk meg, amelyek vezérfonalul szolgálnak számunkra annak eldöntésében, hogy egy-egy konkrét empirikus esetünk a fentebb vázolt lehetséges elméleti foratókönyvek melyikéhez áll közel, azaz esetünk melyik negyedébe illeszkedik.

Mindkét irányból vizsgálni próbáljuk a struktúra–ágencia viszonyt, így két fő kérdést teszünk fel. Az egyik az, hogy a válságok milyen hatással vannak a politikai vezetésre: növelik-e az inkumbens vezetők szerepét, mozgásterét, vagy éppen ellenkezőleg, beszűkítik lehetőségeiket? A másik, hogy milyen az ágencia szerepe a rendkívüli helyzetek létrehozásában? Három dimenzióban foglazzuk meg kutatási kérdéseinket rendkívüli helyzet és a politikai vezetés kapcsolatáról: egyrészt

⁹ A konszenzuális alkotmányozás általában hosszú időt igénybe vevő folyamat, mivel a kontingencia csökkentése érdekében teret kell biztosítani a felek közötti deliberációnak és egyezkedésnek.

a vezetés ágensei, másrészt a politikai helyzetben rejlő lehetőségstruktúra, végül a vezetés mint politikai cselekvés tekintetében (4. táblázat). Ezekre a kérdésekre ellentétes válaszok jöttek létre a politikatudományban, és kutatásunkban ezeket szeretnénk körüljárni.

4. táblázat. A kutatási kérdések

Kutatási dimenzió	Kutatási kérdések
1) A vezetés aktorai	<i>Bürokratikus delegálás (T1A) vs. politikusi felértékelődés tézis (T1B)</i>
2) A vezetés lehetőségstruktúrája	<i>Kényszerpálya (T2A) vs. mozgástér tézis (T2B)</i>
3) A politikai cselekvők egymáshoz való viszonya	<i>Konszenzus (T3A) vs. polarizációs tézis (T3B)</i>

A vezetés aktorai: Bürokratikus delegálás vs. politikusi felértékelődés tézis

Első kérdésünk, hogy egy válság a szakértők vagy a politikusok szerepét erősíti-e? Milyen viszonyban vannak a válság különböző típusai a vezetés különböző ágenseivel? Például: a válság hatással lehet a kormány összetételére is, megnövelheti a technokrata „szakember” miniszterek arányát a pártpolitikus miniszterekkel szemben, vagy éppen megfordítva, az utóbbiak arányát és súlyát növeli?

A *delegálás tézis* (T1A) vagy gondnokelmélet szerint a válság a szakértők szerepét erősíti a döntéshozatalban. Delegálásról kétféle értelemben is beszélhetünk, így megkülönböztetjük a szakértő kormányt és a technokratikus vagy bürokratikus delegálást. Szakpolitikus delegálás esetén tézisünk az lehet, hogy pénzügyi-gazdasági válságok idején a pártpolitikai kormányokat nagyobb eséllyel váltják fel a szakértői kormányok, mint normál állapotban. A technokratikus vagy bürokratikus delegálás tézise ettől némileg eltér. Ez utóbbi szerint a válság növeli a végrehajtás hatalmi ágán belül a bürokratikus, azaz a nem-választott vezetők által irányított intézmények jogkörét. A politikusok úgy döntenek, hogy bizonyos jogköröket átmenetileg a technokratikus intézményekhez telepítenek (Sebők 2014). A pártok, politikusok ez idő alatt mindkét esetben lélegzethez jutnak, és abban bízhatnak, hogy a szakértői kormány rendbe teszi a dolgokat, miközben a válságmenedzselés fájdalmas politikai költségeit nem nekik kell viselniük.

A *politikusi felértékelődés tézis* (T1B) esetében ezzel szemben abból indulunk ki, hogy a külső sokk növeli az inkumbens belpolitikai mozgásterét. Válsághelyzetben a kialakult bizonytalanság növeli a határozott vezetők iránti vágyat a közvéleményben és a politikai elitben. Az állampolgárok és az intézményi szereplők

nagyobb mértékben várnak el iránymutatást a politikai vezetőktől, akiknek így felértékelődik a szerepük, és megnő a politikai súlyuk. Különösen a válság első, tűzoltási szakasza igényel gyors és egyértelmű döntéseket, amire a választott képviseleti intézmények nem képesek.

A vezetők lehetőségstruktúrája: kényszerpálya vs. mozgástér

Elemzésünk második területét a politikai vezetők lehetőségstruktúrájának megváltozása adja. A válság előidézte új helyzet egyszerre teremt kényszereket és lehetőségeket: például lehetőséget ad a rendkívüli állapot eszközeinek az alkalmazására, vagy ártértékeli a vezetői képességeket. Azaz az új szituáció megváltoztatja a politikai vezetés lehetőségstruktúráját, érvénytelenítheti a korábbi vezetői stratégiákat, így bizonyos vezetői képességeket, politikus típusokat le-, másokat felértékel. A bizonytalanság, a kockázatok és a tét megnövekedése pedig ösztönzést ad, és nagyobb lehetőséget teremt a kockázatvállaló politikai vezetőknek. A lehetőségstruktúra megváltozása felveti a kényszerpálya vagy mozgástér problémáját, és ezzel kapcsolatos a második kutatási kérdésünk. Nézzük, milyen válaszok lehetségesek.

A kortárs gazdasági válságirodalom, a gazdaságpolitikai diskurzusokban kialakult egyik megközelítésmód szerint – nevezzük *kényszerpálya tézisének* (T2A) –, ha a válság természete ismert, akkor többnyire a megoldást illetően is létezik valamiféle konszenzus vagy legalábbis egy mainstream felfogás. Eszerint a válságok, különösen a pénzügyi-gazdasági természetűek, gyakran kényszerpályát diktálnak, szűkítik a politikai mozgásteret. Politikusok és szakértők között egyetértés alakul ki a szükséges terápiáról. Például eladósodottság és a pénzpiacok bizalmának elvesztése esetén az elmúlt évtizedekben a kormányok egyedüli mentsvárát a nemzetközi pénzügyi szervezetek (IMF, Világbank) jelentették, amelyek azonos receptet adtak minden beteg számára.¹⁰ Különösen erős lehet ez a hatás a válság korai, ún. tűzoltási szakaszában. Ebben a fázisban gyakori, hogy a vezető előtt csak egyetlen egy alternatíva kínálkozik.

A nagy vezetők szerepét kiemelő politikatörténeti és politikaelméleti irodalomban kialakult *mozgástér tézisének* (T2B) a fentiekkel ellentétben azt feltételezi, hogy egy válsághelyzet, vagy annak képzete, rendkívül megnöveli a vezetők mozgásterét. Rendkívüli helyzetben ugyanis rendkívüli intézkedések szükségesek és igazolhatóak, ezért legitimek lehetnek. Ezen alapult a római diktátor különleges felha-

10 Itt kell megjegyeznünk, hogy a politikai vezetők mozgásterére az intézményes hatalommegosztás mértéke hatással van. Ahogy a vétőpontok száma nő, úgy csökken a politikai vezetők döntéshozó képessége, a kormányzati rendszer rugalmassága (Tsebelis 2002), és ez a tétel a válsághelyzetekben is érvényes. Minél nagyobb a hatalommegosztás mértéke, a külső sokk vagy a belpolitikai válság, annál inkább kényszerpályára tereli a kormányzati cselekvést. Megfordítva, minél kisebb a hatalommegosztás mértéke, a válság idején annál nagyobb lehet a vezetői mozgástér.

talmazása is, de éppígy ezen alapul a mai hadi- és rendkívüli állapot alkotmányos mivolta is. Még gazdasági válságok esetén is, ami alkotmányos értelemben normál állapotot jelent, a helyzet súlyossága (pl. elszabaduló költségvetési deficit) új, rendkívüli kormányzati lépéseket (pl. költségvetési megszorítás) is igazolhatóvá tesz. A válság erősebben sarkall innovációra, mint a normál állapot, hiszen új, ismeretlen, rendkívüli helyzetet jelent, amely a megszokottól eltérő megoldásokat igényel.

Speciális helyzetet jelent, amikor a szuverenitást kérdőjelezzik meg, akár külső akár belső erők vagy események. Az ilyen helyzetekben a normál állapot szabályait nagyobb eséllyel váltja fel a közjogi értelemben vett rendkívüli állapot politikája. A rendkívüli felhatalmazás a normál állapothoz képest rendkívüli jogkörrel ruházza fel az inkumbens vezetőket, így extrém módon megnöveli politikai mozgásterüket (ez a fentebbi delegálás tézis ellentéte, hiszen a felhatalmazást itt az inkumbens politikai vezető kapja). A mozgásterük növelésében érdekelt inkumbens vezetők – éppen ezért – hajlamosak olyan válságnarratívát alkalmazni, amely dramatizálja a helyzetet (Pelinka 1995; Shiffman 2002; Körösenyi 2005). S bár valóban léteznek exogén sokkok (és endogén válságok) a kormányok számára, mint például a 2008-as pénzügyi válság, az aktuális helyzet válságként való percepciója sokszor nem annyira a tényleges exogén eseményektől, az „objektív” helyzettől, mint inkább a politikai aktorok által adott értelmezéstől, framingtől függ. A helyzet „válságos jellege” aligha köthető egyértelmű objektív tárgyi kritériumokhoz, inkább (politikai) döntésen és értelmezésen alapul. Másképpen fogalmazva, a válsághelyzetek politikailag *konstruálhatóak*, „feltalálhatóak”, azaz endogén eredetűek lehetnek. Válságok és politikai vezetés között ebből következően egyirányú folyamat helyett inkább kétirányú, interaktív viszonyról kell beszélnünk. A válság hatással van a politikai vezetésre, megváltoztatja lehetőségstruktúráját és természetét, ugyanakkor a politikai vezetők is képesek – például diszkurzív eszközökkel – formálni, sőt megkonstruálni a válságot, miként azt fentebb a C és D negyed kapcsán (konstruktivista, illetve voluntarista forgatókönyv) már láthattuk.

A politikai vezetők egymáshoz való viszonya: konszenzus vs. polarizációs tézis

A politikai vezetők egymáshoz való viszonyát megközelíthetjük a konszenzus vs. polarizáció fogalmainak a segítségével. A *konszenzus tézis* (T3A) szerint a döntéshozók válsághelyzetben jóval nagyobb egyetértést tanúsítanak, mint normál állapotban. Sebők (2011, 81; 2014) kutatásai szerint ennek magyarázatát az adja, hogy közpolitikai egyetértés alakul ki a válságkezelés teendőit illetően. Ez teszi lehetővé egyrészt azt, hogy a válság elősegíti a közpolitikai döntéseknek a gondnok típusú szervezetekhez történő delegálását, másrészt azt, hogy a politikusok között normál

állapotban jellemző kompetitív, rivalizáló viselkedést a politikai konszenzuskérés váltsa fel.

A *polarizációs tézis* (T3B) szerint – ezzel ellentétben – a külső sokk, a válság gyakran inkább polarizál, illetve az esetleges konszenzus csak átmeneti vagy/és látszólagos. Meg kell ugyanis különböztetnünk a válságra való reagálás két szakaszát (bővebben lentebb) a rövid, kezdeti időszakot jelentő *tűzoltást* és a későbbi, hosszabb időszakot jelentő *válságkezelést*. Mivel a tűzoltás célja rövid távon minimalizálni a kárt, avagy elkerülni a csődöt, a „tűzoltó” nagyobb mértékben kénytelen a válságmenedzselés konvencionális receptjeire támaszkodni. Ennek okai, hogy nem mindig van idő ilyenkor új megoldási módzatok kidolgozására, illetve hogy ily módon könnyebben teremthető megfelelően széles politikai támogatottság. Továbbá, konszenzus azért is inkább a tűzoltás időszakában alakul ki, mert a politikai szereplők a magas tét és az extrém bizonytalanság miatt a kockázatkerülés stratégiáját követik. A külső sokkot követően ilyenkor az inkumbens gyakran a nemzeti összefogás politikáját követi, amit még az ellenzéknek sem tanácsos megbontania. A konszenzus létrejöttét a tűzoltás konvencionális – azaz minden szereplő által elfogadott – receptekre támaszkodása garantálja. Csakhogy a tűzoltás rövid szakasza után a válság gyorsan polarizálhatja a politikai szereplőket, és gyorsan visszaállhat a kormány–ellenzék dichotómia. A tűzoltással szembeállított válságkezelési időszakban ugyanis már nem a közvetlen vészhelyzet kezelése (például a gazdasági csőd, idegen megszállás elkerülése, stb.) hanem új, innovatív megoldások kidolgozása is feladat. Ezek pedig, mivel természetükből adódóan szembemennek a konvencióval, értelemszerűen aláássák a tűzoltási szakaszban megteremtődött konszenzust.

5. Válságtípusok

Ebben a pontban a válságok és rendkívüli helyzetek empirikus tipológiáját vázoljuk fel: a kiváltó okok alapján négy nagyobb deskriptív típusba soroljuk őket. Megkülönböztetjük (1) a természeti vagy ipari katasztrófák, (2) a pénzügyi-gazdasági, (3) a belpolitikai és (4) a nemzetközi válságokat. Kutatásunk során minden fontosabb válságtípusból egy vagy több konkrét esetet fogunk elemezni, és azok segítségével próbálunk meg választ adni kutatási kérdéseinkre.

Katasztrófák okozta rendkívüli helyzet

A természeti vagy ipari katasztrófák okozta sürgősségi helyzet a politikailag leginkább semleges válsághelyzet. Politikai értelemben exogén eredetű helyzetről van szó, amely erősen leszűkítheti a vezető mozgásterét (T2A). A vezető nemcsak reaktívva

válí, de a megoldási lehetőségek esetében is leszűkülnek a lehetőségei. A katasztrófa következményeinek az elhárítása elsősorban technikai–menedzsment jellegű (T1A). Földrengés, árvíz vagy ipari katasztrófák esetén ugyanis a lakosságnak a veszélyeztetett területről történő kimentése és ellátása, a veszélyhelyzet megszüntetése, a környező területek védelme, majd a helyreállítás munkálatai mind szakhatósági, közigazgatási feladatok. Mindezek összehangolása, a veszélyről adott tájékoztatás, majd a kárenyhítés, kompenzáció azonban – nagyobb méretű katasztrófák esetén – már kormányzati szintű feladat, azaz a politikai vezetés számára jelent kihívást.

Itt olyan igazgatási területekről (vízügy, katasztrófavédelem, egészségügy stb.) van szó, amelyeket normál helyzetben is az irányítási jogkörök technokratikus delegálása (T1A) jellemez. Veszélyhelyzetben e szakhatóságok technokrata vezetőinek különleges jogkörei aktiválódnak, és ilyen esetben ezek a hatóságok rendkívüli intézkedéseket hozhatnak (egyes területek, lakóközetek lezárása, kényszerkitépítés stb.). A válságot kezelő intézmények, intézményi mechanizmusok szerepe megnő. Diszfunkcionális vagy malfunkcionális működésük esetén azonban felértékelődhetnek a politikai vezetők (T1B). Minél kezelhetetlenebbé válik a helyzet, azaz minél nagyobb a katasztrófa kiterjedése (*wide scope*) és nagyobb a potenciális, illetve tényleges kár és kockázat (*high stake*) annál nagyobb lehet az eset politikai súlya, és így annak valószínűsége, hogy a politikai vezetők személyesen is megjelennek, szimbolikusan, vagy a válságkezelés irányítójaként – ahogy azt a korábban említett elbai árvíz esetében Gerhard Schröder tette. Azaz, előzetes feltételezésünk itt az, hogy minél nagyobb a katasztrófa nagysága és tétje, az annál inkább a delegálás ellen hat.

Pénzügyi-gazdasági válság

A pénzügyi-gazdasági válságok a katasztrófákhoz képest általában közvetlenebb politikai hatással bírnak. Míg az állampolgárok a katasztrófák többségét a természet erőinek vagy emberi mulasztásának (ipari létesítmény vagy vállalat vezetése stb.) tulajdonítják, addig a gazdasági helyzetért végső soron a kormányokat tartják felelősnek. A jobb gazdasági teljesítmény növeli, a rosszabb csökkenti a kormányok újraválasztási esélyeit (vö. Duch and Stevenson 2008; Lewis-Beck and Stegmaier 2007). A gazdasági válságok nagy része nemzetközi jellegű, így a nemzetállamok és politikai vezetőik számára exogén sokként jelentkeznek (mint például az 1929–33-as és a 2008–11-es válság). A válság és következményeinek elhárítását az állampolgárok a politikai vezetőktől várják – így a vezetők szerepe felértékelődhet válságban (T1B).

Feltevésünk szerint a gazdasági-pénzügyi válság radikálisan átalakíthatja a politikai vezetők lehetőségstruktúráját. A gazdasági nehézségek ugyanis könnyen vezetnek társadalmi elégedetlenséghez, politikai instabilitáshoz – és végső soron belpolitikai válsághoz –, mint például Görögországban 2009–2013 között. A politikai instabilitás gyakran a kormányok bukásához vezet, ha az inkumbens nem tud megbirkózni a helyzettel, vagy elveszíti a politikai bizalmat. A 2008-as pénzügyi válság nyomán ez történt a leginkább eladósodott országokban.

A politikai vezetők a 20. századi válságok során több cselekvési stratégiát és politikai formációt dolgoztak ki a politikai helyzet stabilizálására és a válságkezelés hatékonyságának a növelésére. A normál állapottal szemben gyakrabban hoznak létre nagykoalíciót (T3A), vagy állítanak fel szakértő kormányt (T1A). A nagykoalíciós és a szakértő kormány egyaránt a részt vevő pártok – politikai oldalakat keresztbemetsző – konszenzusán alapul (T3A). Mindkettő a politikai alternatíva hiányának elfogadását jelenti, ami a kényszerpálya tézisnek felel meg (T2A). A széles politikai támogatás rendkívüli politikai felhatalmazást nyújt a válságkezeléshez szükséges rendkívüli intézkedésekre.

De a különbségek is figyelmet érdemelnek. Eltérően a nagykoalíciós kormánytól, a szakértő kormányban nem vesznek részt politikusok, itt a parlamenti pártok – a kormányfő személyéről és a főbb intézkedésekről történt megegyezés után – „kívülről” támogatják a kormányt. Ez a hatalomnak a politikusoktól civil technokratákra történő delegálását jelenti (T1A), ami a közvetlen politikai felelősség áthárítása is egyben. Ez mentesíti a politikai vezetőket attól, hogy a válságkezeléshez szükséges népszerűtlen intézkedések politikai árát (népszerűség- és szavazatvesztés) megfizessék. A nagykoalíció gyengébb formában szolgálja ugyanezt, mivel (többé-kevésbé) szétteríti a részt vevő pártok között a politikai felelősséget, noha a koalícióból kimaradt pártok vagy a parlamenten kívüli politikai erők a következő választásokon profitálhatnak a helyzetből.

Míg a delegálásnál a politikusok – paradox módon – átmeneti időre lemondanak a hatalomról, a gazdasági válság adott esetben ennek fordítottját is előidézheti. Ekkor maguk az inkumbens politikai vezetők kérnek vagy/és kapnak rendkívüli felhatalmazást arra az átmeneti időre, míg a válsághelyzet elmúlik (T2B). A választásokon szerzett kétharmados parlamenti többség segítségével ilyen rendkívüli felhatalmazást vindikált magának a 2010-ben hivatalba lépett Orbán-kormány Magyarországon.

Összefoglalva a fentieket, láhattuk, hogy a gazdasági-pénzügyi válságok hol instabilitást és erős kényszerpályát (T2A) teremtenek a politikai vezetők számára, hol viszont mozgásteret nyitnak (T2B). A válságkezelő alternatíva hiánya gyakran átmeneti politikai konszenzust teremt (T3A), és ilyenkor a politikai vezetők gyakran hajlamosak a vezetési jogkörök egy meghatározott részének szakértők felé tör-

ténő delegálására (T1A), de ez a konszenzus a tűzoltási szakasz lezárultával könnyen felbomlik (T3B). Kutatásunk során próbáljuk feltárni az egyik, illetve a másik irányba ható tényezőket.

Belpolitikai válság

A belpolitikai válság a rendkívüli helyzet legtipikusabb formája. Míg a katasztrofák, a gazdasági-pénzügyi és nemzetközi válságok esetében a válságnak általában exogén forrásuk van, a belpolitikai válságok endogén magyarázattal bírnak. A válság forrása magában a politikai folyamatban, a politikai szereplők szándékos cselekvéseiben (vagy cselekvésük nem szándékolt következményeiben) és interakcióiban kereshető.

Ugyanakkor tudjuk, hogy a pénzügyi-gazdasági válságok is válhatnak (bel) politikai válságok forrásává. A válság, illetve rendkívüli helyzet gyakran „továbbgyűrűzik” a gazdaságból a politikába. A gazdasági és politikai válságok így gyakran összefonódnak.

A belpolitikai válsághelyzetek természetükből adódóan megnövekedett politikai bizonytalansággal járnak. Szemben a gazdasági válságokkal, itt többnyire nincsen valamilyen eleve adott, vagy konvencionális terápia, kiút, amelyet minden fontosabb politikai szereplő elfogadna. Azaz a belpolitikai válságot kényszerpálya helyett az extrém politikai bizonytalanság és a politikai helyzet szélsőséges nyitottsága jellemzi (T2B). Az inkumbens politikai vezetők jellemzően maguknál tartják a döntési kompetenciákat, bár egyes alkotmányosan jól szabályozott helyzetekben mégis delegálásra kerülhet sor (T1A). A politikai döntési kompetenciák parlamentáris rezsimekben kormányválság idején például gyakran az államfőhöz, alkotmányos konfliktus esetén pedig sok esetben az alkotmánybírósághoz delegáltak. A főszereplők azonban a politikai vezetők maradnak, jellemzően tőlük várják a válság megoldását (T1B). Kérdés, hogy a politikai vezetők hogyan tudják kihasználni a helyzet nyitottságát.

Szemben a szűk értelemben vett gazdasági válsággal, belpolitikai válsághelyzetben az inkumbens mellett az ellenzéki pártvezetők, parlamenten kívüli mozgalmak vezetői is nagy szerephez juthatnak. Ugyanez történik, ha a gazdasági válság rendkívüli politikai válsághelyzetté szélesedik.

Míg a gazdasági válság a válságkezelés első, tűzoltási szakaszában gyakran konszenzust teremt, a belpolitikai válság definíció szerint éles belső konfliktus formájában jelentkezik (T3B). A válság megoldása azonban a delegálás révén történő válságkezelés esetén, ha nem is konszenzushoz, de a döntésre feljogosított autoritás döntésének elfogadásához vezethet (T3A). Belpolitikai válság esetében releváns le-

het az az institucionalista érv, amely szerint az erős intézményes hatalommegosztás nehezíti a válság megoldását vagy meghaladását.

Míg a gazdasági válság jellemzően a megfelelő policy kiválasztása és annak politikai elfogadtatása körül forog, a belpolitikai válságnál a rendkívüli helyzet a politicking normálistól eltérő menetében jelentkezik, rezsimválság esetén pedig a kormányzati rendszer, az alkotmány, azaz az állam jellege (*polity*) a tét, azaz lehetőség nyíllhat a politikai játéktér átalakítására a politicization által. A politikai résztvevők közti játék itt stratégiai jellegűvé válik, és kimenetét tekintve kiszámíthatatlan. Szinte minden a játékosok stratégiai céljain, cselekvési taktikáin és a közöttük kialakuló játék természetén múlik. A válság meghaladása, a kimenet jellemzően valamelyik játékos, politikai vezető győzelme révén történik, és szélsőséges esetekben a vereséget szenvedett játékosok megsemmisítésével jár (pl. ilyen a polgárháborúk kimenete).

A belpolitikai természetű válságok vagy rendkívüli helyzetek önmagukban szélesebb skálán mozognak, mint a másik három válságtípus együttvéve. Az endogén eredetű válságok széles skálájáról két, egymástól élesen különböző típussal szeretnénk kutatásunkban foglalkozni: a *kormányválsággal* és a *rezsimválsággal*.

A kormányválság kormányváltáshoz (vagy választásokhoz) vezethet, így a parlamentáris politikai folyamat kiemelkedő eseménye. Kimenete évekre meghatározhatja a kormányzati politikát, és így jelentős hatással lehet az állampolgárok életviszonyaira. Normál állapotban erről szól a parlamentáris, illetve demokratikus politika. S bár kormányválságról beszélünk, hiszen a kormányzás folyamatos menetében következik be törés, ez egy sor európai országban (például Olaszország, Hollandia, Belgium, Csehország) mégis a parlamentáris kormányzás folyamatának természetes része, normál állapota. A kormányválság, noha szűkebb értelemben válság, tágabb értelemben – a rezsimválságtól eltérően – mégsem jelenti a politika normál állapotának válságát és az átlépést a politika rendkívüli állapotába – ilyen értelemben a francia negyedik köztársaság visszatérő kormányválságai, ahogy korábban utaltunk rá, a normál állapot részét képezik.

De nézzük kicsit részletesebben a különbségeket. Kormányválság esetében a politikai tét jelentős, hiszen része az inkumbencia, továbbá a policy meghatározása. A válság kiterjedése azonban „szűk”, a parlamentre korlátozódik. Megoldása alkotmányosan szabályozott, és a politikai gyakorlatban rutinszerű feladat. Különösen gyakori volt például 1945 és 1993 között Olaszországban, a Negyedik Francia Köztársaságban, vagy Belgiumban. Rezsimválság esetében ezzel szemben a politikai tét a lehetséges legnagyobb, hiszen a rezsim léte, az alkotmány és a szuverenitás kérdőjeleződik meg (*polity*). A válság kiterjedése is széles, hiszen a parlamenti aritmetikán és az inkumbens kiválasztásán messze túlmutat, kihat a politikai élet egészére, sőt gyakran a gazdasági és társadalmi életre is. Szemben a kormányvál-

sággal, a rezsimválság megoldására nincsen semmilyen szabály, hiszen egy rezsim válsága éppen azt jelenti, hogy a szereplők a szabályok és intézmények működését vonják kétségbe, vagy azok szűnnek meg működni. Ez a gyakorlatban a politikai cselekvés teljes nyitottságát, kiszámíthatatlanságát jelenti. A szabályokon való túllépés (alkotmányos válság) rendkívüli intézkedésekhez és állapothoz vezet, aminek az igazolását a politikai helyzet áértelmezése adja. Az amerikai polgárháború, a két világháború közti időszakban a weimari köztársaság válsága, az osztrák és a spanyol polgárháború vagy 1945 után a francia negyedig köztársaság válsága példázák a rezsimválságot. De az autoriter rezsimek válsága vezetett a demokratikus átmenetekhez 1989–91 között Kelet-Közép-Európa államaiban is.

Az instabilitás is eltérő természetű a kétféle válság esetében. Egy kormányválságnál az instabilitás a parlamenti pártok egymás közti viszonyában jelentkezik, jellemzően koalíciós átrendeződés formájában, aminek a kimenete egy új kormánykoalíció létrejötte, vagy a parlament feloszlata és új választások kiírása. A rezsimválság esetében ezzel szemben az instabilitás a politikai élet egészére terjed ki, ahol meginognak az intézmények és gyakran maga az alkotmány is. A rezsimválságok eszkálálódása polgárháborúhoz és/vagy új rezsim létrehozásához vezethet, de enyhébb kimenet esetén is drámai hatással lehet a gazdasági és társadalmi életre, a közbiztonságra és a mindennapi életkörülményekre. Míg a kormányválság a parlamentáris politika normál állapotának része, a rezsimválság a rendkívüli állapot létrejöttét jelenti.

A politikai rendszer és az alkotmány legitimitásának erodálódása gyakran éles politikai konfliktusokhoz és rezsimválsághoz vezet, de ez ritkán vezet a polgárháború küszöbére. A rezsimválság lefolyása sokszor az alkotmányos keretek között történhet, és olyan változásokat indukál, amelyek lényegesen módosítják a politikai rendszer vagy/és az alkotmány természetét. Ilyen részleges rezsimváltást eredményező válsághelyzet például az 1992–96 közti olasz tangentopolit, vagy az olyan – választások eredményeként létrejött kisebb – rezsimváltások, mint a 2010 utáni magyar. A részleges rezsimváltás perspektíváját vetették fel 2008–13 között az izlandi politikai események, de végül a status quo hívei erősebbnek bizonyultak.

Összefoglalva a fentieket: a belpolitikai válságok nemcsak az általános politikai bizonytalanságot növelik, de többnyire a kormányok stabilitását is gyengítik, vagy éppen abban jelentkeznek. A belpolitikai konfliktusok kiélezése a polarizációs tézis (T3B) érvényesülését jelenti. A belpolitikai válság, szemben a gazdasági válságokkal, nem teremt kényszerpályát, hanem – feltételezésünk szerint – nagyobb vezetői mozgástérrel jár (T2B), a politikai innováció terepe. Ennek oka, hogy a belpolitikai válsághelyzet a politikai szereplők számára általában nem valamilyen exogén sokk következtében kialakult „objektív” állapot, hanem gyakran a rivális politikai vezetők tudatos stratégiai cselekvésének eredménye. A politikai vezetőknek

ugyanis mozgásterük növelése, alakítása céljából érdekük lehet a helyzet „dramatizálása”, válsághelyzet előidézése (T2B). A válság új lehetőségstruktúrát jelent, ami átértékelheti a politikai vezetők személyét: a vezetői típus és cselekvés gyakran önálló, endogén magyarázó tényezővé válik. A belpolitikai válság eszkalálódása, a polgárháború veszélye vagy a szuverenitás veszélyeztetése rendkívüli vezetői intézkedéseket idézhet elő (T2B).

Kül- és biztonságpolitikai válság, háborús helyzet

A krízis politikai tétje a nemzetbiztonságot, az ország szuverenitását érintő válsághelyzetekben emelkedhet a legmagasabbá, hiszen ebben a helyzetben az állam (*polity*) létét, függetlenségét és a politikai rendszer karakterét is érintheti. A nemzetközi krízis külső sokként jelentkezik, és gyakran azonnali választ, reagálást igényel az inkumbens vezetőktől.

Míg a gazdasági válság esetén a kényszerpálya tézist hangsúlyoztuk, addig a nemzetközi politikai válsághelyzetekre ritkán létezik előzetesen ismert gyógyír. Itt megnő a vezetők mozgástere (T2B) és felelőssége, ami összhangban van azzal, hogy a külpolitika hagyományosan vezetői prerogatívának számít.

A gyakran kényszerpályát jelentő gazdasági-pénzügyi válsággal szemben a nemzetközi politikai krízis, a nemzeti szuverenitást érintő válság a nagyhatalmak esetében szinte törvényszerűen növeli az inkumbens vezetők belpolitikai támogatottságát és mozgásterét (T2B). A külső fenyegetettség „nemzetegyesítő” (*rally-round-the-flag*) hatása szinkronban van a konszenzus tézissel (T3A). Ezt nemcsak az első és második világháború kitörésekor láthattuk, de az elmúlt évtizedekben is. Például Margaret Thatcher népszerűsége az 1982-es Falkland-háború nyomán emelkedet olyan jelentősen, hogy győzni tudott a következő évi parlamenti választásokon. Ismét visszatérve egy korábban említett esethez: George W. Bush támogatottsága pedig 2001. szeptember 1-je után, a válság kezdeti időszakában a soha nem látott 90 százalékos szintre szökött, aminek következtében pártja a 2002-es időközi választásokon (*midterm elections*) a képviselőházban és a szenátusban egyaránt többséget szerzett. Azonban a válságkezelés részeként kidolgozott – egy sor új, precedens nélküli elemet tartalmazó – Bush-doktrína (unilaterális külpolitika, katonai beavatkozás előtérbe helyezése és alkalmazása, a nemzetközi figyelmen kívül hagyása, egyes alkotmányos jogok felfüggesztése a *Patriot Act*tel) középtávon – a második elnöki terminus időszakára – már erősen megosztóvá vált az amerikai belpolitikában (T3B). A nagyhatalmakkal szemben a kisebb vagy gyengébb gazdasági/katonai potenciállal rendelkező országok számára a nemzetközi válság gyakran kényszerpályát teremt (T2A).

Az állam biztonságát, a szuverenitást veszélyeztető külső (pl. terrorista vagy katonai) fenyegetettség a rendkívüli vagy hadiállapot létrejöttének a paradigmaticus esete. Az ország, az állam védelme olyan politikai prioritás, ami minden más szempontot megelőz, és minden konvenciót, szabályt felülír. A „szükség törvényt bont” olyan maxima, amit mindenki elismer, és ami felülírhatja a jog uralmának érvényesülését (Femia 2004; Mansfield 2006; 2007). A rendkívüli állapot közjogi értelemben vett kihirdetése vagy/és különleges felhatalmazási törvények életbe léptetése adja meg azokat a rendkívüli eszközöket az inkumbens számára, ami a fenyegetettségre történő gyors, hatékony válaszhoz szükséges (pl. mozgósítás, kötelező katonai szolgálat elrendelése) (DiPaolo 2009). A rendkívüli jogkörök a politikai vezetők cselekvőképességét nagymértékben kiszélesítik, és az azokat korlátozó és ellenőrző közjogi intézmények működését felfüggesztik vagy korlátozzák, mint például a Patriot Act 2001 szeptember 11-ét követően történt elfogadása az USA-ban (T2B). Giorgio Agamben (2005) szerint ez az oka, hogy a rendkívüli helyzet a kormányzás kivételes állapotából egyre inkább bevetté, szinte folyamatos gyakorlattá vált a 20. században.

A szuverenitást veszélyeztető nemzetközi válság új helyzetet teremt, jelentősen megváltoztatja a politikai vezetők lehetőségstruktúráját. Michael Genovese (1979; 1986) kutatásai szerint különböző vezetők eltérő mértékben voltak képesek élni a lehetőségstruktúra megváltozásával. Míg például Abraham Lincoln és F. D. Roosevelt élni tudott a rendkívüli helyzet kínálta alkalommal, és a háborús helyzetben az egyébként békeidőben átlagos vezetőnek számító Winston Churchill képességei is felszínre kerültek, addig például James Buchanan és Jimmy Carter nem tudta kihasználni az amerikai polgárháború okozta sokkot, illetve az 1979–81-es iráni túszdrámát. G. W. Bush ugyanakkor a 9/11-et követően megváltozott helyzetben képes volt egy karakteres politikára. Ez még nem emelte a történelem nagy vezetőinek sorába, de politikai sikereket hozott Bush és pártja számára a soron következő időközi választásokon, majd a 2004-es elnökválasztáson.

A „nemzetegyesítő”, belpolitikai támogatottságot növelő hatás miatt – miként ezt fentebb már láthattuk – az inkumbens politikai vezetők érdekeltté válhatnak a helyzet dramatizálásában, a fenyegetettség eltúlzásában, megkonstruálásában. A külpolitikai válság gyakran a belpolitikai mozgástér hiányát pótolja az inkumbens számára, illetve a mozgástérszerzés eszköze.

Összefoglalva: bár a kül- és biztonságpolitikai válságok exogén eredetűek, azaz külső sokként jelentkeznek, de az inkumbens vezetők stratégiai lépései által nagyban alakíthatóak. Növelik a nemzetközi helyzet instabilitását, de rövid távon hozzájárulhatnak az inkumbens belpolitikai pozíciójának a stabilitásához. Mivel a nemzetközi válság potenciálisan vagy ténylegesen a szuverenitást veszélyezteti, gyakran rendkívüli lépésekhez vezet, mint például az embargó, a katonai mozgósítás

és akciók vagy a hadiállapot. A külső fenyegetettség általában – különösen az első időszakban – elősegíti a belpolitikai konszenzus létrejöttét (T3A). A kül- és biztonságpolitika prerogátiva jellege miatt intézményi gátak kevésbé korlátozzák az inkumbens vezetők mozgásterét. Ez is hozzájárul ahhoz, hogy a katasztrófákhoz, gazdasági válságokhoz képest nyitottabb, szélesebb mozgásteret nyújtó helyzetet jelenthetnek (T2B). A mozgásteret tovább növeli, hogy a nemzetközi politika az átlagemberek számára kevésbé átlátható, így az inkumbens tágabb lehetőséggel bír a számára kedvező válságnarratíva formálásában.

6. Néhány további megfontolás

Elmélet, empiria, módszer

Kutatásunk során a kidolgozott fogalmi rendszer és a fentebb kifejtett politikaelméleti reflexió kereteit alkalmazzuk egyes partikuláris helyzetekre, továbbá a három nagy tézispárban rejlő kérdésekre próbálunk válaszolni azzal a céllal, hogy „a [politikus] döntéseket a korlátozó tényezők kontextusában elemezzük” (Almond and Genco 1977, 522). Az így készült esettanulmányok alkotják kutatásunk gerincét. Az empirikus kutatás során két fő célkitűzést tartunk szem előtt. Az első, hogy reményeink szerint a kifejtett politikaelméleti belátások és konceptualizációs javaslatok segítségével jobban érthetővé válik a politikusok cselekvése konkrét esetekben. A második, hogy ezek vizsgálata hozzásegíthet analitikus keretünk továbbfinomításához, amelyre a kötet zárófejezetében kerül sor. Ugyanott elemezzük majd az egyes esetek közötti fontosabb hasonlóságokat, melyek az esettanulmányok során felszínre kerülnek. Feltételezésünk szerint hasonlóságról két tényező kapcsán is beszélhetünk. Egyfelől, az egyes esetek kontextuális tényezői között vélelmezzük közös sajátosságok meglétét. Ezeket reményeink szerint sikerül majd analitikus kategória-rendszerünkkel megragadni, és a befejező fejezetben tovább elemezni. Másfelől, feltételezzük, hogy a válsághelyzetekre adott politikusi reakciók között is lesznek hasonlóságok.

Összességében a kutatás eredményei – elképzeléseink szerint – elmélet és empiria feszültségében fognak kikristályosodni, avagy: az elméleti rész madártávlatát az egyes konkrét politikai helyzetekbe való „alámerülés” hivatott kiegészíteni. Az elméleti reflexió és a konkrét esetek tanulmányozása között reményeink szerint létrejöhet valamiféle, kutatásunk szempontjából hasznos „párbeszéd”, mely által munkánknak mind empirikus (az egyes esetekhez kapcsolódó belátások), mind általános politikaelméleti hozadékai (kategória-rendszerünk finomítása és bizonyos

mintázatok, „puha” szabályszerűségek feltárása) is lehetnek. A kutatás jellegéből adódóan utóbbiakat tartjuk elsődleges célunknak.

A fentebbiekből következően módszertanunk nem szigorú értelemben vett „módszer”. Minden empirikus tanulmány egyszerre igyekszik majd az adott esetet a maga komplexitásában és gazdagságában megragadni, ugyanakkor egy „puha” módszertan segítségével az eseteket bizonyos fokig összehasonlíthatóvá tenni. Másképpen fogalmazva: empirikus vizsgálódásaink során narratív stratégiát fogunk követni, azaz egy konkrét problémát fogunk „elmesélni”, és annak egy politikai vezető szempontjából fontos elemeit az elméleti keretben kidolgozott kategória-rendszerrel elemezni. Az elméleti belátások, fogalmi keret alkalmazása, illetve az esettanulmányok strukturáltsága hivatott behatárolni a narratívát, azaz garantálni azt, hogy munkánk következő részei többek legyenek pusztán sokadszorra elmesélt történeteknél, amelyeknek semmi közük egymáshoz.¹¹ És emellett reményeink szerint elegendő teret fognak biztosítani ahhoz is, hogy az esetek sokfélesége – mind a kontextusokat, mind a konkrét kihívásokat, mind a politikusi cselekvéseket illetően – megmutatkozhasson.

Politikusi döntések: szemlélet- és beszédmód

Kutatási tárgyunk jobb megragadásához elengedhetetlen, hogy elszakadjunk attól az utólagosan szükségszerű oksági folyamatokat azonosító, a megvalósult végkimenetet egyetlen lehetségesként kezelő megközelítés- és beszédmódtól, amelyről elméleti megfontolásaink ismertetésekor már beszéltünk. Mint írtuk, a politikai helyzet kontingens mivolta a politikai vezetés kutatóját is feladatok elé állítja. Éppen ezért politikafelfogás és tudományos megközelítésmód összehangolásában Max Webert célszerű követnünk (vö. Palonen 1998, 111–151; 209–216). Ez esetünkben azt jelenti, hogy a politikai vezetők kontingens helyzetben való cselekvése tudományos eszközökkel úgy ragadható meg adekvát módon, ha megkíséreljük az előttük álló lehetőségeket is rekonstruálni (vö. Weber 1985). Bár a lehetséges egyéb végkimenetelek felvázolása vagy legalábbis felvillantása – mint Weber is elismeri – kétségkívül „fantáziaképekkel” való játék, mindazonáltal csak a nem megvalósult lehetőségek felől érthető meg igazán a tényleges végkifejlet, illetve esetünkben a politikusok cselekvése. Azaz: bár a „mi lett volna ha” kezdetű mondatok a közhely szerint nem alkotják a történettudomány részét, a politikatudomány, és különösen jelen kutatás számára mégis relevánsak lehetnek. Ha nem élünk a kontrafaktuális érvelés eszközeivel, akkor a politikát végső soron végtermékei, a ténylegesen megvalósult végki-

11 Ez a kettősség – narratív eljárás mód és annak határok közé szorítása egy elméleti keretrendszerrel – közel hozza kutatási stratégiánkat az analitikus narratívák (Bates et al. 1998; 2000) módszertanához, ugyanakkor például a narratívák „megfegyelmzésére” alkalmazott elméleti megfontolások terén kevés hasonlóság fedezhető fel a két kutatási program között.

fejletek felől vizsgáljuk, azaz tulajdonképpen schaberti értelemben vett „skolasztikus politikatudományt” (Schabert 2013) üzünk. A politikai vezetés kutatásával kéz a kézben járó cselekvésként felfogott politika (*politics-as-activity* – lásd Palonen 2003) kutatásához azonban ez a szemléletmód önmagában elégtelen lenne.

Továbbá megfelelő nyelvi kifejezésmóddal kell élnünk, mivel a konceptualizáció mellett a beszédmód is felszámolhatja a politikai helyzetben lévő kontingenciát (például: „a miniszterelnököt az ellenzék népszerűségének növekedése kényszerítette imázsváltásra”; „a baloldali párt ideológiai profiljának megváltozása szükségszerűen magával vonta a pártelnök lemondását”). Az „indeterminisztikus” szemlélet- és beszédmód leírt módon történő alkalmazása reményeink szerint megragadhatóvá teszi majd azt a kontingenciát, amellyel a cselekvő politikusnak szembe kell néznie, másfelől a cselekvésben megjelenő kreativitást, anélkül, hogy elveszítené a külső kényszerek, korlátok megragadásának képességét.

A fentebbi megjegyzések természetesen nem vonják maguk után azt, hogy teljességgel lemondjunk a „hagyományos” beszédmódról, illetve, hogy mindig kínos alapossággal fel kellene vázolniunk minden lehetséges forgatókönyvet. Egy általános, kvázi-reflektálatlan oksági nyelvezet teljességgel megfelelő lehet egy exogén jellegű válsághelyzet kiváltó okainak ismertetésénél („a miniszterelnököt kemény kihívás elé állító gazdasági válság kiváltó okai a következők voltak”); de szükségünk lehet az oksági nyelvezetre akkor is, amikor arról írunk, hogy a politikai vezető egy meghatározott oksági idióma szerint racionálisan cselekedett („a gazdasági szakértők nagy része üdvözölte a válságkezelő lépéseket mint az államcsőd elkerülésének egyetlen lehetséges formáját”).

Az empirikus esetek és a kötet szerkezete

Eseteink kiválasztása intuitívnak nevezhető abban az értelemben, hogy „valójában eseteink választottak minket, mintsem fordítva” (Bates et al. 1998, 13). Azaz igyekeztünk számunkra szemléletesnek tűnő és közismert válsághelyzeteket kiválasztani, az esetekkel kapcsolatban pedig a mindennapi tudást és érdeklődést – esetünkben a politológus politikai válságokról és vezetőkről való mindennapi tudását, illetve érdekes esetek iránti vonzódását – inkább ugródeszkaként, semmint lerázandó béklyóként kezelni. Megjegyzendő továbbá, hogy, bár a politikai vezetés (és értelemszerűen a válságban való politikai vezetés) jelensége nem csak demokratikus körülmények között vizsgálható, mi olyan eseteket választottunk, amelyekben a válsághelyzet egy demokratikus politikai rendszerben érte a vezetőket.

Eseteinket úgy igyekeztünk kiválasztani, hogy az válságtípusok teljes, fentebb áttekintett skáláját lefedjék, így azokat válságtípusonként blokkokba rendeztük. Az 1. fejezetben Metz Rudolf a természeti katasztrófák politikai hatásait és kezelését

elemzi a Katrina hurrikán és a fukushimai atomkatasztrófa példái segítségével. A pénzügyi-gazdasági válságokat német, francia, portugál és magyar esetek segítségével elemezzük. A 3. fejezetben Hajdú András a Merkel-kormány sikeres, Soós Eszter Petronella a 4. fejezetben Nicolas Sarkozy politikai kudarcot hozó válságkezelését elemzi. Szintén politikai kudarchoz vezet Jozé Sócrates portugál kormányfő válságkezelése, melyet Szántó András elemez az 5. fejezetben. Körösenyi András és Illés Gábor a 6. fejezetben Bajnai és Orbán kormányfők válságkezelését hasonlítja össze. A harmadik, belpolitikai válságokat felölelő blokkban francia és olasz példák kerültek. Illés Gábor a 7. fejezetben Charles de Gaulle három válságát, Patkós Veronika a 8. fejezetben Silvio Berlusconi lemondását és Mario Monti válságkormányzását elemzi. Végül a kül- és biztonságpolitikai válságtípusról amerikai és magyar esetek segítségével Metz Rudolf ír: a 9. fejezetben G. W. Bush a 2001-es New York-i terrortámadást követő válságkezelését, majd a 10. fejezetben Orbán Viktor a migránskrizis során kialakított politikáját elemzi. A kötetet befejezésül egy, a kutatás eredményeit összefoglaló és néhány konklúziót megfogalmazó fejezet zárja.

Hivatkozások

- Ackerman, Bruce (1998): *We the People: Transformations*. Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- Agamben, Giorgio (2005): *State of Exception*. Chicago, University of Chicago Press.
- Almond, Gabriel A. and Genco, Stephen J. (1977): Clouds, Clocks, and the Study of Politics. *World Politics*, vol. 29., no. 4., July, 489–522. pp.
- Ansell, Chris, Arjen Boin, and Paul 't Hart (2014): Political Leadership in Times of Crisis. In: Rhodes, R. A. W. and Paul 't Hart (eds.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford, UK, Oxford University Press. 418–433. pp.
- Bates, Robert H., Greif, Avner, Levi, Margaret, Rosenthal, Jean-Laurent, and Weingast, Barry R. (1998): *Analytic Narratives*. Princeton, Princeton University Press.
- Bates, Robert H., Greif, Avner, Levi, Margaret, Rosenthal, Jean-Laurent, and Weingast, Barry R. (2000): The Analytic Narrative Project. *American Political Science Review*, vol. 94., no. 3., September, 696–702. pp.
- Blondel, Jean (1987): *Political Leadership: Towards a General Analysis*. London and Beverly Hills, Sage Publications.

- Blumenberg, Hans (2006): Hajótörés nézővel. Egy létezésmetafora paradigmája. In: Uő: *Hajótörés nézővel. Metaforológiai tanulmányok*. Ford. Király Edit. Budapest, Atlantisz. 7–104. pp.
- Blyth, Mark (2013): Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis. *Governance*, vol. 26., no. 2., April, 197–215. pp.
- Boin, Arjen, 't Hart Paul, Stern Eric, and Bengt Sundelius (eds.) (2005): *The Politics of Crisis Management: Public Leadership Under Pressure*. Cambridge, UK and New York, Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, Allan McConnell, and Paul 't Hart (eds.) (2008): *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Buller, Jim and James, Toby S. (2015): Integrating Structural Context into the Assessment of Political Leadership: Philosophical Realism, Gordon Brown and the Great Financial Crisis. *Parliamentary Affairs*, vol. 68., no. 1., January, 77–96. pp.
- Bytzek, Evelyn (2008): Flood Response and Political Survival: Gerhard Schröder and the 2002 Elbe Flood in Germany. In: Arjen Boin, Allan McConnell, and Paul 't Hart (eds.): *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Churchill's Speeches: The Munich Agreement. October 5, 1938. House of Commons (n.d.). *WinstonChurchill.org*. <http://www.winstonchurchill.org/resources/speeches/1930-1938-the-wilderness/the-munich-agreement>. 6th October 2015.
- Cronin, Thomas E. (1980): *The State of the Presidency*. Boston, Little, Brown.
- DiPaolo, Amanda (2009): Presidential Leadership in Times of War. In: Joseph Masciulli, Mikhail A. Molchanov, and W. Andy Knight, (eds.): *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*. Farnham, Surrey, UK, Ashgate.
- Duch, Raymond M. and Stevenson, Randolph T. (2008): *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Edinger, Lewis J. (1967): Editor's Introduction. In: Lewis J. Edinger (ed.): *Political Leadership in Industrialized Societies*. New York, Wiley.
- Edinger, Lewis J. (1975): The Comparative Analysis of Political Leadership. *Comparative Politics*, vol. 7., no. 2., January, 253–269. pp.
- Femia, Joseph V. (2004): *Machiavelli Revisited*. Cardiff, University of Wales Press.
- Gaffney, John (2010): *Political Leadership in France: from Charles de Gaulle to Nicholas Sarkozy*. Basingstoke and New York, Palgrave Macmillan.

- Galvin, Daniel (2009): Presidential Practices After 9/11: Changes and Continuities. In: M. Renyi and F. Meirong (eds.): *Change and Continuity: The United States After 9/11*. Beijing, Beijing World Affairs Press.
- Genovese, Michael A. (1979): Democratic Theory and the Emergency Powers of the President. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 9., no. 3., Summer, 283–289. pp.
- Genovese, Michael A. (1986): Presidential Leadership and Crisis Management. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 16., no. 2., Spring, 300–309. pp.
- Grint, Keith (2005): Problems, Problems, Problems: The Social Construction of ‘Leadership’. *Human Relations*, vol. 58., no. 11., November, 1467–1494. pp.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25., no. 3., April, 275–296. pp.
- Hargrove, Erwin C. (2004): History, Political Science and the Study of Leadership. *Polity*, vol. 36., no. 4., July, 579–593. pp.
- Heifetz, Ronald A. (1998): *Leadership Without Easy Answers*. Cambridge, Mass., Belknap Press of Harvard University Press.
- Hetherington, Marc J. and Nelson, Michael (2003): Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism. *PS: Political Science & Politics*, vol. 36., no. 1., January; 37–42. pp.
- Hook, Sidney (1957): *The Hero in History*. London, Secker & Warburg.
- Jones, Bryan D. (1989): Causation, Constraint and Political Leadership. In: Bryan D. Jones (ed.): *Leadership and Politics. New Perspectives in Political Science*. Lawrence, KS, University Press of Kansas.
- Kellerman, Barbara (1984): Leadership as a Political Act. In: Barbara Kellerman (ed.): *Leadership: Multidisciplinary Perspectives*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall.
- Keyt, David (2006): Plato and the Ship of State. In: Gerasimos Santas (ed.): *The Blackwell Guide to Plato's Republic*. Blackwell Publishing.
- Knight, Frank H. (1921): *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, MA, Hart, Schaffner & Marx, Houghton Mifflin Company.
- Körösenyi András (2005) *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Lewis-Beck, Michael S., and Stegmaier, Mary (2007): Economic Models of Voting. In: Russell Dalton and Hans-Dieter Klingemann (eds.): *The Oxford Handbook of Political Behavior*. Oxford, Oxford University Press.
- Machiavelli, Niccolò (2006): *A fejedelem*. Ford. Lutter Éva. Budapest, Cartaphilus.

- Mansfield, Harvey (2006): The Law and the President: In a National Emergency, Who You Gonna Call? *The Weekly Standard*, January 16, 2006. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/006/563mevpm.asp>.
- Mansfield, Harvey (2007): The Case for the Strong Executive. *Claremont Review of Books*, 2007/2. http://www.claremont.org/publications/crb/id.1335/article_detail.asp.
- Masciulli, Joseph, Molchanov, Mikhail A., and Knight, Andy W. . (2009): Political Leadership in Context. In: Joseph Masciulli, Mikhail A. Molchanov, and W. Andy Knight (eds.): *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*. Farnham, Surrey, UK, Ashgate.
- McDonnell, Duncan and Valbruzzi, Marco (2014): Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *European Journal of Political Research*, vol. 53., no. 4., November, 654–671. pp.
- McFarland, Andrew S. (1969): *Power and Leadership in Pluralist Systems*. Stanford, Calif., Stanford University Press.
- Mehta, Jal (2011): The Varied Roles of Ideas in Politics: From ‘Whether’ to ‘How’. In: Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Merle, Marcel (2007): Az intézményrendszer és a politikai élet 1945-től 1980-ig. In: Georges Duby (szerk.): *Franciaország története. II. kötet*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Metz, T. R. (2015): Movement Entrepreneurship of an Incumbent Party. The Story of the Hungarian Incumbent Party Fidesz and the Civil Cooperation Forum. *Intersections. East European Journal of Society and Politics*, vol. 1., no. 3., 81–100. pp.
- Montaigne, Michel de (2013): „A hasznosról és a tisztességről.” In: *Esszék*. III. Ford. Csordás Gábor. Pécs, Jelenkor. 5–22. pp.
- Nagan, Winston P. and Hammer, Craig (2004): The New Bush National Security Doctrine and the Rule of Law. *Berkeley Journal of International Law*, vol. 22., no. 3., 375–438. pp.
- Oakeshott, Michael (2001): A politikai képzés. In: Michael Oakeshott (ed.): *Politikai racionalizmus*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó. 153–174. pp.
- Oakeshott, Michael (2001): A politikai képzés. In: Michael Oakeshott (ed.): *Politikai racionalizmus*. Budapest, Új Mandátum Könyvkiadó.
- Oakeshott, Michael (2003): *On Human Conduct*. Oxford, Clarendon Press.
- Olmeda, José A. (2008): A Reversal of Fortune: Blame Games and Framing Contests After the 3/11 Terrorist Attacks. In Arjen Boin, Allan McConnell, and Paul ’t Hart (eds.): *Governing After Crisis: The Politics of Investigation, Ac-*

- countability and Learning*. Cambridge and New York, Cambridge University Press.
- Palonen, Kari (1998): *Das "Webersche Moment": zur Kontingenz des Politischen*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Palonen, Kari (2001): Politik statt Ordnung: Figuren der Kontingenz bei Max Weber. In: Hans J. Lietzmann (Hrsg.): *Moderne Politik: Politikverständnisse im 20. Jahrhundert*. Opladen, Leske und Budrich.
- Palonen, Kari (2003): Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives: Global, Local, Political*, vol. 28., no. 2., March–May, 171–186. pp.
- Pelinka, Anton (1995): *Leadership, Democratic Theory, and the 'Lesser Evil'*. Discussion paper no. 12, December 1995. Collegium Budapest, Institute for Advanced Study.
- Philp, Mark (2007): *Political Conduct*. Cambridge and London, Harvard University Press.
- Platón (2013): *Állam*. Ford. Steiger Kornél. Budapest, Atlantisz.
- Pocock, John G. A. (1975): *The Machiavellian Moment: Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Rossiter, Clinton. L. (1948): *Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracies*. Princeton, NJ, Princeton University Press.
- Schabert, Tilo (2013): *A politika méltóságáról és jelentőségéről*. Ford. Horváth Szilvia, Óvári Csaba, Vida Réka. Budapest, Századvég Kiadó.
- Schedler, Andreas (2007): Mapping Contingency. In: Ian Shapiro and Sonu Bedi (eds.): *Political Contingency: Studying the Unexpected, the Accidental, and the Unforeseen*. New York, New York University Press.
- Sebők Miklós (2011): Válság táplálta delegálás Nyugat-Európában. *Politikatudományi Szemle*, Vol. 20. évf., 3. szám, 75–100. pp.
- Sebők Miklós (2014): *Hatalom szabályok nélkül: kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*. Budapest, MTA TK PTI és ÚMK.
- Shiffman, Gary (2002) Construing Disagreement. Consensus and Invective in 'Constitutional' Debate. *Political Theory*, vol. 30., no. 2., April, 175–203. pp.
- Skinner, Quentin (2002): Republican Virtues in an Age of Princes. In: Quentin Skinner: *Visions of Politics II. Renaissance Virtues*. Cambridge, Cambridge University Press.
- 'tHart, Paul and Rhodes, R. A. W. (2014): Puzzles of Political Leadership. In: Rhodes, R. A. W. and Paul 't Hart (eds.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford, Oxford University Press.
- Tocqueville, Alexis de (2011): *Emlékképek 1848-ról*. Budapest, Európa Kiadó.

- Tsebelis, George (2002): *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton NJ, Princeton University Press.
- Tucker, Robert C. (1968): The Theory of Charismatic Leadership. *Daedalus*, vol. 97., no. 3., Summer, 731–756. pp.
- Tucker, Robert C. (1995): *Politics as Leadership*. Columbia, University of Missouri Press.
- Weber, Max (1985): Kritische Studien auf dem Gebiet der kulturwissenschaftlichen Logik. In Max Weber: *Gesammelte Aufsätze zur Wissenschaftslehre*. Hrsg. von Johannes Winckelmann. Tübingen, J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Weber, Max (1998): A politika mint hivatás. In: *Max Weber: Tanulmányok*. Szerk. Wessely Anna. Budapest, Osiris.
- Widmaier, Wesley W., Blyth, Mark, and Seabrooke, Leonard (2007): Exogenous Shocks or Endogenous Constructions? The Meanings of Wars and Crises. *International Studies Quarterly*, vol. 51., no. 4., December, 747–759. pp.

TERMÉSZETI KATASZTRÓFÁK

2. fejezet

Katasztrófák: avagy hogyan lett a Katrina hurrikánból és a fukushimai atombalesetből politikai válság

METZ RUDOLF

*Magad uram, ha szolgád nincs.
(magyar közmondás)*

A természeti katasztrófák sohasem politikai vákuumban jelennek meg. Hatásuk a politikára, politikai szereplőkre széles körben kutatott (Abney and Hill 1966; Davis and Seitz 1982). Jelenthetnek óriási kockázatot, hiszen a választók előszeretettel büntetik meg vezetőiket ilyen helyzetekben (Malhotra and Kuo 2009; Gasper and Reeves 2011). Másfelől a katasztrófák lehetőséget is teremtenek a vezetők számára, hogy vezetői képességeikről tanúbizonyosságot tegyenek és javítsák választási esélyeiket (Abney and Hill 1966; Bytcek 2008).

A katasztrófák szövődményeként a vezető reaktív szerepbe kényszerül, mozgástere leszűkül, erősen függ az intézményesült mechanizmusoktól és környezettől (Quiroz Flores and Smith 2013). Ennélfogva a szakértelem felértékelődik. Amennyiben a katasztrófavédelmi mechanizmusok jól működnek, a vezetés nagyrészt csak a szimbolikus feladatokra korlátozódik: a vezetők megjelennek az érintett területeken, tájékoznak a fejleményekről, tájékoztatnak az intézkedésekről, biztosítják támogatásukról az érintetteket a nyilvánosság előtt, és megelőzik a pánik továbbgyűrűzését, azt üzenve: „A vezetés a helyén van!”¹

Egy-egy katasztrófa csak akkor eszkalálódhat politikai válsággá, ha nem működnek megfelelően a vezető által irányított válságkezelő mechanizmusok, ami megnöveli az igényt a vezető közvetlen beavatkozására. Ezt láttatja az összehasonlítani kívánt két esetünk is: George W. Bush, amerikai elnök vezetése a 2005-ös Katrina hurrikán ideje alatt és Kan Naoto japán miniszterelnök vezetése a 2011-es japán hármas katasztrófa során. Mindkét esetben a vezetőt egy nagy kiterjedésű külső sokk egy politikailag instabil helyzetben, egy erősen bürokratikus környezetben találta, viszont amíg az amerikai esetben inkább sikertelennek, addig a japán példában relatíve sikeresebbnek bizonyult a vezetés. Amíg Japánban tradicionálisan gyenge, addig az Egyesült Államokban erős a végrehajtói vezetés (lásd 9. fejezet),

¹ Tökéletes példa erre a scenárióra Gerhard Schröder német miniszterelnök válságvezetése az elbai árvíz idején (Bytcek 2008).

illetőleg amíg Kannak egy öröklött bürokráciával kellett megküzdenie, addig Bush az általa létrehozott intézményrendszerre támaszkodhatott; mégis egyik esetben sem működtek a katasztrófavédelmi mechanizmusok. Mindkét válságkezelés „bürokratikus rémálommá” vált, viszont amíg Kan proaktív és erős, közvetlen vezetési stílust alkalmazott, addig Bush passzív és távolságtartó volt, aki a feladatokat inkább delegálta. A vezetési stílus különbözősége rámutat arra, hogy amennyiben nem működnek a mechanizmusok, a vezetésnek aktívabb szerepet kell felvállalnia a válság kezelésében. Kérdésünk ennek megfelelően az, hogy a vezetés folyamata hol siklott ki a két esetben. Pontosabban fogalmazva: hol és miben akadt el a vezető, s ezeket az akadályokat miképpen sikerült vennie?

Egy-egy történetet többféleképpen is meg lehet írni. A kutató narratívaalkotása mindig öncélú: valamit ki akar emelni a történetből, egyes tények fontosabbnak tűnnek számára, mások kevésbé. Ahogy egyes könyvek, filmek és saját elbeszéléseink, a jelen történeteink sem lineárisan fognak haladni. Először kiemeljük a katalizátorként ható eseménysort, katasztrófát és hatását, valamint a közvetlen politikai reakciót. Másodszor visszaugrunk az időben, s leírjuk a vezető intézményi környezetét, majd közelebb lépve fókuszálunk a vezető személyére, vezetési stílusára. Végezetül felfejtjük azokat a szálakat, amelyek a vezetőt különböző akadályok felé terelték. A két eset bemutatása után a konklúzióban levonjuk az általunk megfogalmazott problémára vonatkozó tanulságot, és reflektálunk kötetünknek az esetre releváns téziseire.

1. George W. Bush és a Katrina hurrikán

Az amerikai elnök számára két íratlan szabály van a katasztrófák kezelésében: „cselekedj gyorsan” és „küldd az összes katonát”, mert az állam képviselői vonakodnak beismerni, hogy segítségre van szükségük (Sylves 2006, 43). Bush egyiknek sem tett eleget az Egyesült Államok történetének legnagyobb anyagi kárral és az egyik legtöbb halálos áldozattal járó Katrina hurrikán² idején, amely 2005. augusztus 29-én csapott le Louisiana, Mississippi és Alabama államra. Noha az elnök gyorsan példátlan mentőcsomagot hirdetett, és 64 milliárd dollárnyi támogatást ígért, mind-

2 A válságkezelés nagyságát illetően kirívó számokkal találkozunk. A vihart egy árhullám követte, amely New Orleans 88%-át elárasztotta. A trópusi ciklon 108 milliárd dollár anyagi kárt okozott, és 1245-1836 emberéletet követelt, amelynek 85%-a Louisiana, 80%-a közvetlenül New Orleans lakosságát érintette. Az elnök a vészhelyzetet megközelítőleg 230 ezer km² kiterjedésű területre hirdette ki, amely megközelítőleg egy Egyesült Királyság nagyságú területet jelent. New Orleans evakuációja, amely közel 1,1 millió főt érintett, volt az ország legnagyobb ilyen művelete. Összesen 146 292 ember maradt napokig élelem, ivóvíz, egészségügyi ellátás és tisztálkodási lehetőség nélkül. Közel 50 ezer katonát vetettek be a katasztrófa alatt, amely a polgárháború óta az ország legnagyobb belföldi katonai műveletének bizonyult. Az Amerikai Vöröskereszt egy kétmilliárd dolláros és 220 000 főt megmozgató operációt vezetett a 3,7 millió túlélő megsegítésére.

ez mégsem menti fel a kormányzatot a „közpolitikai fiaskó” miatt: lassú szövetségi reakció, az ügynökségek közötti koordináció és kommunikáció hiánya, az erőforrások nem hatékony felhasználása. Az elnök több alkalommal is vállalta a felelősséget a kialakult káoszért (a továbbiakban az angol nyelven megjelent forrásmunkák magyarrá fordítása a fejezet szerzőjétől származik):

„A Katrina súlyos gondokra mutatott rá a kormányzat minden szintjén a reakcióképességünkben. S amennyiben a szövetségi kormányzat nem végezte el feladatát megfelelően, akkor azért vállalom a felelősséget. Akarom tudni, hogy mi ment jól és mi ment rosszul.” (2005.09.13.) (ford. tőlem) (idézi Sylves 2006, 54)

„A rendszer a kormányzat egyik szintjén sem volt jól koordinált, és azok túl voltak terhelve az első pár napban.” (2005.09.15.) (ford. tőlem) (idézi: Sylves 2006, 54)

A Fehér Ház által kiadott állásfoglalásban is nagy hangsúlyt kapott a felelősség kérdése:

„A kormányzat meg fogja tanulni a Katrina hurrikán leckéjét. A kormányzat nem minden szintje reagált egyenlő mértékben a Katrina okozta pusztításra. Noha a katasztrófával szembenézők derekasan megállták a helyüket a legrosszabb körülmények között is, a koordináció egyik szinten sem volt megfelelő. Négy évvel szeptember 11-e után, az amerikaiak jobbat vártak. Bush elnök vállalja a felelősséget a szövetségi kormány problémáiért és az azok megoldásáért.” (ford. tőlem) (idézi Sylves 2006, 32)

A hurrikánt nem lehetett váratlan sokként kezelni. A szövetségi, az állami és a helyi kormányzat jóval az esemény bekövetkezte előtt tisztában volt a közelgő trópusi viharral és az esetleges „szövődményeivel”, mégis azt rutin kihívásként kezelték. New Orleans polgármestere, Ray Nagin és Louisiana kormányzója, Kathleen Babineaux Blanco csak az utolsó pillanatban kezdték meg a város kiürítését. Az elnök és a kabinet nem szakította meg az előre megtervezett programját. Az elődeinél hosszabb „nyári szabadságokat” tartó Bush az esemény után három nappal tért csak vissza texasi birtokáról a fővárosba. A hurrikán idején a fontosabb döntéshozók is szabadságon voltak: Dick Cheney alelnök Wyomingban, Condoleezza Rice Manhattanben, Andy Card kabinetfőnök Maine-ben, Nicolle Devenish kommunikációs igazgató és Mark McKinnon szenior kommunikációs tanácsadó Görögországban volt.

Noha a közvéleményben a felelősség megoszlott a válságkezelésben részt vevő szereplők között (Fletcher and Morin 2005; Poll: Most Americans... 2005), mégis a katasztrófa erősen hozzájárult Bush csökkenő népszerűségéhez, amely fontos faktornak bizonyult a Demokrata Párt képviselőházi többségének kialakulásában 2006-ban (Jacobson 2007).

1. táblázat. A Katrina hurrikán okozta katasztrófasorozat idővonala, 2005

08.25.	A Nemzeti hurrikán Központ jelentést tesz egy potenciális tornádó kialakulásáról.
08.26.	A Katrina hurrikán 1-es kategóriájú viharként csapott le Floridára.
08.27.	A hurrikán 3-asról 4-es kategóriájú viharra erősödött. Blanco kormányzó kérésére Bush kihirdette az érintett területekre a szükségállapotot, és felhatalmazta a Belbiztonsági Minisztériumot és a Szövetségi Válságkezelő Ügynökséget a katasztrófaelhárítás koordinációjára.
08.28.	A hurrikán 4-esről 5-ös kategóriájúra erősödött, megnövelve a jósolt áradat nagyságát, amely potenciális katasztrófát jelent.
7:00	
9:30	Miután Blanco és Bush egyeztetett, New Orleans polgármestere, Ray Nagin kötelező kiürítést hirdetett meg.
08.29.	A hurrikán 4-es erősségű viharként érte el Louisiana partjait, de New Orleanst 35 mérfölddel elkerülte a vihar centruma és tovább gyengült az erőssége. A vihart követő árhullám átszakította a város gátjait.
08.31.	Bush a délután folyamán tért vissza a fővárosba.
09.01.	Országosan harmincezer nemzeti gárdistát mozgósítanak, akik csak napok múlva érkeznek meg.
09.02.	Bush a helyszínen tesz látogatást.
09.03.	Bush bejelenti a Nemzeti Gárda kármentésbe bevont alakulatainak további növelését.
09.04.	Bush proklamációjában kéri, hogy az összes szövetségi épületen vonják félárbocra a nemzeti lobogót és tartsák úgy szeptember 20-ig a Katrina hurrikán áldozatai előtt való tisztelet jeleként.
09.05.	A hadsereg megjavítja a várost körülvevő gátakat, és elkezdi a víz kiszivattyúzását.
09.06.	A Szövetségi Válságkezelő Ügynökség kéri a sajtó munkatársait, hogy az áldozatok iránti tisztelet miatt ne készítsenek felvételeket halottakról.

Forrás: Sylves 2006 alapján

A politikai körülmények és a vezető személye

A hurrikán a politikai vezetést sebezhető állapotban találta. Az instabilitást jelezte: az egyre népszerűtlenebb iraki háború, a „meg nem talált” tömegpusztító fegyverek, titkosszolgálati eszközök jogtalan használata, titkosszolgálati anyagok kiszivárgtatása miatt vezető fehér házi tanácsadók (Scooter Libby és Karl Rove) ellen indított nyomozások.

A katasztrófa sikertelen kezelése Bush politikájának alapjait rengette meg. Három évvel a Belbiztonsági Minisztérium felállítása és egy évvel a Nemzeti Intézkedési Terv (*National Response Plan*) megalkotása után az első próbatétel során csődöt mondott a szeptember 11-e utáni közpolitikai paradigma. A 2001-es szeptemberi terrortámadást követően az elnök hatalma centralizálódott (erről bővebben a 9. fejezetben). Ennek keretében a 2002-es belbiztonsági törvény a Szövetségi Válságkezelő Ügynökséget (*Federal Emergency Management Agency*) a Belbiztonsági Minisztérium alá rendelte, így az elvesztette közvetlen kapcsolatát a kabinettel, valamint politikai befolyását és a pénzügyi forrásainak egy részét.

Bár az 1950-es évek óta a természeti és nem-terror, ember által okozott katasztrófákat ritkán nyilvánították nemzetbiztonsági ügynek, az új közpolitikai irányvonalban mégis összerosódtak az ember okozta (terror) és a természeti katasztrófák, amelyek így a „nemzeti jelentőségű katasztrófák” kategóriájába kerültek és nemzetbiztonsági üggyé váltak. A bevezetett nemzeti katasztrófa kategória olyan eseményeket foglal magába, amelyek aktuálisan vagy potenciálisan súlyos következményekkel járhatnak, és szövetségi beavatkozást igényelnek (Sylves 2006, 27–28). Az 1988-as Stafford-törvény értelmében az elnök kormányzói kérésre hirdeti ki a szükségállapotot. Viszont az Intézkedési Terv, az új kategória értelmében a szövetségi szereplők (Belbiztonsági Minisztérium, Szövetségi Válságkezelő Ügynökség) kezébe került a kezdeményezés lehetősége. Tanácsukra az elnök deklarálja a szükségállapotot és aktiválja az Nemzeti Intézkedési Tervet és a szövetségi, állami és helyi ügynökségeket a Belbiztonsági Minisztérium által megalkotott Nemzeti Válságkezelési Rendszer (*National Incident Management System*) koordinációja alá helyezi. Mindazonáltal az előkészületekért és óvintézkedésekért a helyi és állami szint lett a felelős. Ezzel hatásköri „szürkezónák” keletkeztek, amelyek a Katrina hurrikán esetében is megmutatkoztak.

A kialakított intézményi környezet összhangban állt Bush vezetési stílusával, viszont ahogy később látni fogjuk, a katasztrófa okozta változások már korántsem. Vezetési stílusa és személyisége meghatározta az adminisztráció válságkezelési kiemelését. Amíg egyes vezetők több információt igényelnek, és személyesen kívánják kontrollálni a folyamatokat, addig Bush és a hozzá hasonló vezetők kevésbé érzik szükségesnek, hogy kellő információk birtokában legyenek, és részt vegyenek az ügyek részletekbe menő intézésében. Az adminisztratív reform tükrözte Bush vezetési stílusát. Egyszerre alkalmazta az üzleti szférában megszokott menedzserattitűdöt az erős végrehajtó csapattal (Boin et al. 2010, 717). Ez azt jelentette, hogy a részletkérdéseket, feladatokat előszeretettel delegálta egy szűk körnek, akik esetében fontosabb volt az ügyek menedzselésének képessége és a lojalitás, mint adott esetben a szakértelem. Kritikus volt tehát az intézményi környezet, elsősorban azon személyek miatt, akik kulcspozíciót töltöttek be (Preston 2008). Olyan embe-

rekkel vette körbe magát, akik hasonló elképzelésekkel rendelkeztek és hűségükről megbizonyosodott. Az események két kulcsszereplője, a Belbiztonsági Minisztérium vezetője, Michael Chertoff és a Válságkezelő Ügynökség igazgatója, Michael Brown egyaránt a 2000-es elnöki kampányában edződtek. Az elnök em igényelte a döntéshozatalhoz a konzultációk sorát. Bár így az információk erősen szűrve és szelektálva érkeztek meg hozzá, mégis nyugodt szívvel tudta delegálni a feladatokat. Bush környezete (kabinetfőnök-helyettes Joe Hagin, Karl Rove és Dan Bartlett) a Katrina hurrikán kritikus szakaszában nem tudott friss információkkal szolgálni, így első számú hírforrásnak a média számított. Mindez információhiányt okozott a vezetésben. Az adminisztráció mindig le volt maradva az események mögött. A belső kör zártnak, inkompetensnek bizonyult. Lehetetlenné vált a közvetlen vezetés helyettesítő „beosztottak” használata, s így Bush személyisége és vezetési stílusa inkompatibilis volt a krízissel, amellyel csak tovább mélyült a kialakult válság.

Az elnök kevés figyelmet szánt a Katrina hurrikán okozta válságnak. Az esemény előtti napon a crawfordi birtokán röviden beszélt a riportereknek, ebben mindössze 203 szót ejtett a közelgő katasztrófáról és 819 szóban gratulált az iraki népnek az új alkotmányukért. (Sylves 2006, 45) Az esemény napján egy egészségügyi reformmal foglalkozó rendezvényen mondott 44 perces beszédében csak 156 szót szánt a kérdésnek (Sylves 2006, 47). Még aznap egy másik hasonló témájú rendezvényen ugyancsak kitért a kérdésre:

„Most hogy a vihar elvonul, itt az idő, hogy a kormányzat segítsen az embereknek talpra állni. Akik aggódnak, hogy fel vagyunk-e készülve vagy sem a segítségnyújtásra, ne tegyék. Azok vagyunk. Ott vagyunk a helyszínen. Ott van a helyszínen a felszerelésünk, ott vannak a helyszínen a készleteink. S ha egyszer fel tudjuk mérni a károkat, akkor képesek leszünk bevonulni és segíteni azoknak a jó embereknek, az érintett területeken.”
(ford. tőlem) (idézi Sylves 2006, 48)

Bush csak augusztus 31-én külföldről szemlélve döbbsen rá a helyzet súlyosságára: „...teljesen eltörölte a föld színéről. Ez pusztító és biztosan kétszer olyan pusztító lent a földön” (idézi Sylves 2006, 49). Ezt követően nagyobb hangsúlyt adott Bush a kérdésnek, később viszont újra súlytalanná vált az ügy: a 2006-os országértékelő beszédében alig, míg a 2007-esben egyáltalán nem tért ki a Katrina hurrikán okozott katasztrófára, amelynek témája eltörpült a terrorizmus és Irak tárgyköre mellett.

A katasztrófa alatt a kormányzati káoszban döntő volt Bush személyes vezetésének hiánya: elkerülte a folyamatokba való beavatkozást, nem szentelt kellő figyelmet a problémáknak. A 2011. szeptember 11-ei terrorcselekmény után tapasztalt szimbolikus és cselekvő vezetés, amely részben sikeressé tette akkor, most teljesen hiányzott. A szeptember 11-ei terrortámadás után Bush majdhogynem hősie

(Roper 2004), sőt időlegesen karizmatikus (Bligh, Kohles and Meindl 2004; Greinstein 2008) vezetőként lépett fel, viszont a Katrina után a nyilvánosság előtt a kritikák kereszttüzében küszködött (Liu 2007; Preston 2008).

A vezetést gátló, semlegesítő tényezők

A felállított vizsgálóbizottságok jelentései³ alapján a válságkezelő vezetés két dimenzióban tűnt hatástalannak és eredménytelennek: horizontálisan az elnök és a Belbiztonsági Minisztérium, a Szövetségi Válságkezelő Ügynökség viszonylatában, illetve vertikálisan a szövetségi és az állami szint viszonylatában.

Bush és a Belbiztonsági Minisztérium, a Szövetségi Válságkezelő Ügynökség. 2003-ban a minisztérium kialakítása és az ügynökségek integrációja után a Válságkezelő Ügynökség csak egy volt a 22 ügynökségből, amelyet az új minisztérium magába tömörített. Az erős politikai patronázs okán jellemző volt a szervezetek közötti verseny és a politikai-bürokratikus konfliktus. A Bush-adminisztráció újradefiniálta a Válságkezelő Ügynökség szerepét. Az átalakítás és az új cselekvési terv megváltoztatta a Szövetségi Válságkezelő Ügynökség természetét, amelynek addig a szövetségi beavatkozás koordinálása volt a feladata. Az új szerepében csökkent azon képessége, hogy befolyásolja az állami szintű készenléti állapotot. Összességében meggyengültek az állami hivatalokkal a kapcsolatai.

A nagymértékben csökkent források és a minisztériumban tapasztalt agyelszívás lehetetlenné tette, hogy feltöltsék a megüresedett pozíciókat. Ennek eredményeként 15-20%-os volt a személyzeti hiány, amely megközelítőleg 2500 be nem töltött státuszt jelentett. A tapasztalt vezetők szétszóródtak a minisztériumon belül, míg helyüket tapasztalatlan politikai kinevezettekkel vagy egyáltalán nem töltötték fel. Mindez a kritikus funkciók ellátásában is megmutatkozott. Az ügynökség a beszerzés területén 55 embert foglalkoztathatott volna, de a Katrina idején 36 ember dolgozott ott, sőt később a minisztérium egy felmérésében kimutatta, hogy egy 95-125 fős keretre lenne szükség. Ezzel aláásták az ügynökség katasztrófaelhárító csapatainak készenlétét és erősségét. A mentőcsapatok egy része nem lehetett ott a Katrina által érintett területeken, mert nem rendelkeztek kellő felszereléssel, megfelelő személyzettel, és nem részesültek a szükséges képzésben. Sőt némely egység

3 A Bush-adminisztráció erősen ellenezte a kérdést vizsgáló független bizottság felállítását, akárhogyan is kérvényezték azt a Kongresszust uraló republikánusok. Így végül két, a republikánusok által dominált kongresszusi bizottság jött létre a képviselőházban és a szenátusban. 2006-ban a képviselőházi bizottság „A kezdeményezés kisiklása” (*A Failure of Initiative*) címen, a szenátusi bizottság „Egy nemzet még felkészületlen” (*A Nation Still Unprepared*) címen adott ki riportot a válságkezelés során felmerült problémákat és az azok lehetséges orvoslására tett javaslataikat összegezve. Ezen kívül a Fehér Ház is felállított egy bizottságot, amely az általa összeállított dokumentum „A szövetségi válasz a Katrina hurrikánra: levont tanulságok” (*The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned*) címet viselte.

1. ábra. A válságkezelés csatornáit a Katrina hurrikán idején



csak névleg létezett. A személyzet foghíjas volt az állami szintű operatív feladatok esetében is. Például Louisianában 43-45 fő állt az ügynökség rendelkezésére, amely csupán 60%-os feltöltöttséget jelentett.

A Katrina hurrikánt „normál” viharként, „rutin” helyzetként értékelték, s így rosszul, késve reagáltak a korai figyelmeztetésekre. Chertoff 36 órát várt a nemzeti jelentőségű katasztrófa deklarációjával, noha arról már augusztus 27-én megkapta az előrejelzéseket. A későbbi kárelhárítást, kárenyhítést a katasztrófa eszkalálódása után is inercia jellemezte. Jól leírja a helyzetet az a pillanat, amikor a Chertoff és Brown a kérdező riportertől tudják meg, hogy ezer menekültet a kongresszusi központban helyeztek el. A Válságkezelő Ügynökség a kellő előkészületi és övintézkedéseket nem hozta meg, és így a mentési, kárelhárítási feladatokban sem tudott részt venni. A mentőegységeket, a kisegítő személyzetet, az orvosi egységeket, és a kommunikációs eszközöket nem telepítette megfelelően a helyszínre; nem készített elő ellátmányokat és bevethető katasztrófaelhárító csapatokat; nem vett részt kellőképpen a kiürítésben; nem hozott létre elég gyorsan helyszíni operatív központot.

A központi irányítást is a felelősség, a feladatok átfedése és zűrzavar jellemezte. Három szövetségi operatív parancsnokság is működött a helyszínen: az Egyesített Területi Iroda a szövetségi koordinátorral az élén, a szövetségi főtisztviselő és a Katrina Egyesített Különítmény. Mind a három szervezeti egység egymástól függetlenül hozta meg az operatív döntéseit anélkül, hogy a koordináló feladatokat ellátó Egyesített Területi Irodával egyeztettek volna. Sőt a szövetségi főtisztviselői állás betöltését Brown többségében mellőzte, noha az az ő felelőssége lett volna. Jól jellemzi a kialakult káoszt, hogy szeptember 1-jén az Amerikai Vöröskereszt

300 000 készletet kért a Válságkezelő Ügynökségtől, de azt az ügynökség lemondta, majd újrendelte, és csak október 8-ára szállította le.

Erősítette a kaoszt, hogy a szövetségi ügynökségek, beleértve magát a Belbiztonsági Minisztériumot, nem ismerték kellőképpen az Intézkedési Terv és a Válságkezelési Rendszer által meghatározott feladatukat és felelősségüket. Chertoff hezitálása és a létrehozott különítmény ellentétes volt az Intézkedési Tervvel. A katasztrófakezelési keretrendszer célja épp az lett volna, hogy a felgyorsítsa a szövetségi reakciót azon esetekben, amelyek kezelése meghaladják az állami és helyi hivatalok képességeit és erőforrásait. A Belbiztonsági Minisztérium és a Válságkezelő Ügynökség felkészületlensége és inkompetenciája lehetetlenné tette, hogy a betöltsék a válságkezelő gépezetben kijelölt szerepüket.

Mindennek tudatában érthető, hogy miért kavart nagy vihart Bush szeptember 2-án tett azon megjegyzése, amely Brownt és a Válságkezelő Ügynökséget méltatta: „Brownie, igazán jó munkát végzel. A Válságkezelő Ügynökség igazgatója 24 órát dolgozik (taps). Ők 24 órát dolgoznak egy nap. Még egyszer, az én hozzáállásom olyan, hogy ha valami nem megy teljesen jól, akkor mi mindent megteszünk azért, hogy az teljesen jól menjen. Ha problémák merülnek fel, mi meg fogjuk oldani azokat a problémákat.” (idézi Sylves 2006, 52) Szeptember 9-én Chertoff visszahívta Brownt a katasztrófaelhárítási művelet éléről, a helyét Thad W. Allen, a parti őrség admirálisa vette át. Három nappal később, szeptember 12-én Brown lemondott az ügynökség éléről.

Bush és Louisiana, New Orleans. A helyi hivatalok már az első pillanatoktól kezdve túl voltak terhelve. Az Incidenskezelési Rendszer és az Intézkedési Terv értelmében az előkészületi és készenléti feladatokat a helyi, állami hatóságok kötelessége lett volna elvégezni. New Orleans polgármestere, Ray Nagin képtelen volt a város katasztrófaelhárítási tervét végrehajtani, amelyet egy kommunikációs nehézségekkel küzdő szálloda bálterméből irányított, ahelyett hogy a jól felszerelt szükségállapot operációs központból tette volna mindezt. De komoly hiányosságok merültek fel város által kezelt töltésrendszer karbantartásában is.

A szövetségi hivatalokhoz hasonlóan a helyi aktorok sem tudtak élni a korai figyelmeztetések által nyújtott előnnyel. A Nemzeti Meteorológiai Szolgálat figyelmeztetésére kihirdették a szükségállapotot pénteken, három nappal az esemény előtt, viszont Nagin csak vasárnap rendelt el kötelező érvényű evakuációt. Továbbá a helyi hivatalok képtelenek voltak biztosítani a szükséges élelmezési és egészségügyi ellátást. Nagin azonban nem kért szövetségi támogatást az evakuáció lebonyolításához.

Augusztus 29-én Louisiana kormányzója, Blanco végül felhívta Busht: „Elnök úr, szükségünk van a segítségére. Mindenre szükségünk van, amije van.” Később az elnök biztosította őt: „a segítség úton van” (idézi Sylves 2006, 48). Azonban

a kormányzó és munkatársai egyszerűen nem találták a helyüket. Brown egy a New York Timesnak adott interjújában elmesélte, hogy a kormányzó munkatársai segítséget kértek tőle. „Mire van szükségük? Segítsenek, hogy segíthessek” – kérdezte, és a válasz a következőképp hangzott elmondása szerint: „Engedje meg, hogy kitálaljuk.” (idézi Sylves 2006, 54) Blanco potenciális információforrása lehetett volna Bushnak, de hiányzott az effektív kommunikáció kettőjük között. A kormányzó nem látta át a formális procedúrákat, amelyeken keresztül a szövetségi támogatást kérvényezhette volna, amelynél fogva a szövetségi ügynökségek nem tudtak mit kezdeni a kormányzó igényléseivel. A kormányzó nem tudta, hogy hány fős kontingensre van szüksége, s hogy azt hogyan és miként tudja megteremteni. Az esemény napján kért a Nemzeti Gárdától segítséget (5700 fős kontingenst), de a hivatalos kérvény csak két nappal később érkezett meg. Sőt a parancsnoksága alatt álló Nemzeti Gárdát számos komoly kritika is érte. Például koordinátlanságuk miatt az első pár napban nem tudtak az egységek részt venni a zavargások elfojtásában és a humanitárius feladatok elvégzésében.

Mindemellett Louisiana Nemzeti Gárdájának megközelítőleg 40%-a Irakban került bevetésre, amely tovább rontott Bush iraki politikájának amúgy sem jó megítélésén. A Stafford-törvény lehetőséget biztosított az elnök számára, hogy szövetségi szintre emelje a Nemzeti Gárda irányítását, s szeptember 2-án Bush kívánt is ezzel élni, Blanco és Haley Barbour, Mississippi kormányzója elutasította az elnök kérését. Kritikus kérdés volt ez Bush számára, hisz nagyobb szerepet szánt a hadseregnek, sőt a későbbiekben militarizálni kívánta a katasztrófaelhárítást is⁴ (Sylves 2006, 33).

A végkifejlet

Függetlenül a kormányzati hálózatok felkészültségétől, a katasztrófa mérete és kiterjedése szinte lehetetlenné tette, hogy a kormányzat hatékony választ fogalmazzon meg és foganatosítson. Viszont egy proaktív és erős vezetés enyhíthette volna a károkat. A kormányzat túl optimista volt, és a katasztrófát a normál politika (*business as usual*) részének tekintették. Elvégre az Válságkezelési Rendszer és az Intézkedési Terv arra szolgált volna, hogy az ilyen helyzeteket normál mederben tartsa, bár az ebben foglalt szerepekkel és feladatokkal senki sem volt teljesen tisztában. A gépezetet bürokratikus inercia jellemezte. Bush olyanokra hagyta a válságkezelést szövetségi, állami és helyi szinten, akik képtelenek voltak – helyette – erős vezetéssel felmutatni, és a kormányzathoz kapcsolódó láncokat egyben tartani.

4 A New Orleansból országosan közvetített beszédében a következőképp fogalmazott: „nagyobb szerepet [kell szánni] a fegyveres alakulatoknak, amely a kormányunk azon intézménye, amely képes masszív logisztikai feladatokat elvégezni pillanatok alatt.” (idézi Sylves 2006, 40)

A válság kezelésében mutatkozó problémák korán beindították az egymásra mutogatást (*blame-game*), amely megrontotta végérvényesen a szövetségi és állami/helyi szint közötti bizalmat (Boin et al. 2010). Elvesztették, elengedték a krízisnarratíva irányításának a lehetőségét, s így a válságkommunikáció a felelőskeresésre korlátozódott, amely tovább nehezítette a válságkezelési törekvéseket. A válságot nem a Katrina katasztrófasorozata (a vihar, az özönvíz, a rendvédelmi és humanitárius krízis) jelentette, hanem a bürokratikus káosz. Az alkalmazott vezetési stílus nemhogy nem javított a helyzeten, de még erősítette is a válságot. Sőt a diszfunkcionális intézményi környezetet a vezető maga hozta létre, így annak hibái súlyosabb politikai következményekkel is jártak. A népszerűtlen iraki háború, a gyengülő gazdaság és a korrupciós botrányok mellett viszont mindez csak egy csepp volt abban a tengerben, ahol az elnök elkerülhetetlenül „béna kacsává” vált, akinek a mozgástere jelentősen beszűkült.

2. Kan Naoto és a japán hármas katasztrófa

Japánt 2011. március 11-én 14:46-kor Tohoku partjánál Japán történetében eddig mért legnagyobb, 9.0 magnitúdójú földrengés rázta meg. A földrengés után egy megközelítőleg 30-40 méter magasságot is elérő cunami érte Japán északkeleti partjait, közel 20 000 embert magával ragadva. De talán a legkritikusabb helyzetet az epicentrumtól 178 kilométerrel arrébb elhelyezkedő Fukushima I (Daiicsi) atomerőműben okozott kár jelentette, amelyet a világ legsúlyosabb atomkatasztrófájaként tartanak számon. A Nemzetközi Nukleáris Esemény Skálán (INES, International Nuclear Event Scale) a legmagasabb, 7-es fokozatot érte el. A hármas katasztrófa miatt megközelítőleg 400 000 embert evakuáltak otthonukból, 270 000 épület részben vagy teljesen megsemmisült, 8 millió háztartás maradt áram, 1,8 millió háztartás vízszolgáltatás nélkül. A becsült anyagi kár 16-25 trillió yen közé tehető.

Kan Naoto és kormánya gyorsan reagált és együtt élt a változásokkal. Négy perccel az eseményt követően összehívta az illetékeseket a miniszterelnök, és létrehozta a Szükséghelyzeti Katasztrófakezelési Központot. Továbbá a kormányzat konkrét törvényi felhatalmazás nélkül gyorsan mobilizálta az Önvédelmi Erők közel 100 000 fős kontingensét. (2. táblázat)

Mindazonáltal kormányzat válságkezelése kaotikus volt, amelyért a közvélemény leginkább Kant és kormányát tette felelőssé, s csak másodsorban az atomerőművet üzemeltető magántulajdonban lévő vállalkozást, a Tokiói Villamosenergiái Társaságot. A krízis, a kritikák és a politikai harc a kormány bukását okozták.

2. táblázat. A 2011-es japán hármass katasztrófa idővonala

03.11. 14:46	9.0 magnitúdójú földrengés, áramszünet Fukushima I atomerőműben; a reaktorok vészleállása megtörtént, a biztonsági elektromos tápellátás beindul.
15:00	Yoshida Masao, az erőmű vezetője kijelentette, hogy nukleáris veszélyhelyzet van kialakulóban.
15:14	Kan Naoto szükségállapotot hirdetett, amellyel létrejön a Szükséghelyzeti Katasztrófa kezelési Központ.
15:27	A Kan-kabinet mobilizálja az Önvédelmi Erőket.
15:37	A 12 méteres cunami eléri az atomerőművet, amellyel a biztonsági elektromos ellátás is megszűnik.
16:45	Kan sajtónyilatkozatában megerősítette, hogy a reaktorokat sikeresen leállították.
17:00	Az 1. sz. reaktor magrobbanása (becsült idő). A zónaolvadás elkezdődött (becsült idő).
17:50	A sugárzás emelkedésének észlelése.
19:03	A nukleáris vészhelyzetet deklarálja a kabinet.
19:45	A kormány az érintett területek lakosságától kéri, hogy ne hagyják el otthonaikat.
20:50	A 2 km-es kitelepítési sáv meghatározása.
21:23	A 3 km-es kitelepítési sáv kijelölése.
03.12. 07:10	Kan meglátogatja az atomerőművet.
15:36	Az 1. sz. reaktor hidrogénrobbanása.
18:25	A kitelepítési sáv 20 km-esre bővítése.
03.14.	Robbanás a 3. sz. reaktoregységben. A kitelepítési sáv 30 km-esre bővítése.
03.16.	4. sz. reaktorban robbanás következett be.

Forrás: Kushida 2014, 39 alapján

Megelőző politikai körülmények és a vezető személye

Kan Naoto pártjának, a balközép Japán Demokrata Pártnak (JDP) 2009-es választási győzelme megtörte a Liberális Demokrata Párt (LDP) több évtizedes egyeduralmát. Az új politikai paradigma, a valódi politikai, „emberközpontú” vezetés ígérete

döntő jelentőségűnek bizonyult.⁵ Japánban krónikus politikai vezetésdeficit uralkodik (Elgie 1995, 135-161; Mulgan 2000). Egyszerre kell a kormányfőnek szembenéznie a kormányfői pozícióért versengő párton belüli politikai csoportokkal, s az ún. közpolitikai törzsekkel (*zokukkal*). A pártok horizontális és vertikális tagoltsága mellett a bürokrácia óriási autonómiával rendelkezik: minisztereket megkerülve mezei képviselőket (*backbenchers*) keresnek meg közpolitikai javaslaikkal, egyes kormány által támogatott közpolitikai döntéseket szabotálnak, külön sajtótájékoztatókat tartanak. Ebben a rendszerben a mezei képviselők és a karrierburokraták egymásra találtak, s így két nyomvonalú (a párton és az adminisztrációban) bottom-up döntéshozatali metódus alakult ki (Zakowski 2015, 1-64). Ez a környezet nem kedvez a politikai vezetésnek: 1945-től 2012-ig 34 miniszterelnöke volt az országnak, amely kétségtől óriási szám, főképp a 12 ausztrál és 13 Egyesült Királyságbeli kormányfőhöz viszonyítva. A 2009-es választásokon győztes JDP új miniszterelnöke, Hatoyama Yukio, radikális intézményi reformba kezdett, amely politikai centralizációt jelentett a párton belül és a végrehajtói hatalomban (erről bővebben: Shinoda 2013b, 153-182; Zakowski 2015, 64-106). A következő évben azonban a miniszterelnök és a párt meghatározó vezetői a sikertelen kormányzás, a nemzetközi politikai konfliktusok és az időközben kipattant botrányok következtében visszalépésre kényszerültek.

2010. június 8-án Kan Naoto, a lemondott kormány egyik volt minisztere alakított kormányt. Noha az egyik legnagyobb kritikusa a bürokrácia által vezetett politikának⁶, a kormányalakítás után, tanulva elődje sikertelen politikai irányvonalából, mérsékelte a bürokráciaellenességet és együttműködést kért és ígért, hogy a „valódi politikai vezetés” létrejöjjön:

„A nemzetnek egyszerre kell a politikusok és bürokraták támogatása. Jó kombinációjuk és munkamegosztásuk erősíti a japán politikát és adminisztrációt.” (ford. tőlem) (idézi Shinoda 2013b, 184)

Egy másik alkalommal a következőképp fogalmaz:

„Eszünk ágában sincs a bürokratákat kivonni a döntéshozatalból, mondván ez csak a politikusok dolga lenne. A bürokraták igazi szakemberek, akik évek óta elkötelezettek különböző területeken a közpolitika-alkotás és problémamegoldás kérdéseiben. A miniszterelnök, akit a választók által

5 A 1990-es évek reformjai (választási rendszer átalakítása) és a 2000-es évek, Koizumi Junichiro erős politikai vezetésének időszaka némiképp kedvezően hatott a politikai vezetésre (Zakowski 2015, 29-45) Érdekes módon a JDP a Westminsterről mintázott japán politikai rendszert még közelebb kívánta vinni a példát nyújtó modellhez, ahol a miniszterelnöknek és a frakcióvezetésnek (*frontbranchers*) kiemelt pozíciója van, és a bürokrácia nem léphet fel kezdeményezőként a közpolitika-alkotásban. Ezt szem előtt tartva a párt egyes vezetői, köztük Kan Naoto is, „tanulmányutakat” tettek a brit fővárosban.

6 2009. október 30-án Kan egyenesen úgy fogalmaz, hogy a „[bürokraták] nem használják az eszüket. Csak jó jegyeik voltak [a tanulmányaik során], de egyébként nagyon ostobák (Oobaka)” (idézi Shinoda 2013a, 247).

felhatalmazott parlamenti képviselők választanak meg, állítja fel a kormányt, amelynek munkája mindig a bürokraták szakmai tudásán, képességein és tapasztalatán kell nyugodjon. Céljaink, azaz a közakarat megvalósításáért a bürokrácia erősségeire fogunk támaszkodni.” (ford. tőlem) (idézi Zakowski 2015, 110)

Elődjével ellentétben a két nyomvonalú döntéshozatalt erősítette, és ezzel kívánta érvényesíteni saját politikai vezetését (erről bővebben: Shinoda 2013b, 183-214; Zakowski 2015, 107-154). Az együttműködés és így a kormányzás *trial and error* módjára működött, amelyen a külső, magánszektorból érkező szakértőkkel sem sikerült javítani. Törekvései sikertelenek voltak, amely a 2011-es költségvetés megalkotásában, elfogadásában és a Senkaku-szigeteki incidensként elhíresült Japán és Kína közötti konfliktus⁷ eredménytelen kezelésében is megmutatkozott. A pártjában sem volt biztos pozíciója Kannak. Noha a kormányzati és politikai sikertelenség gyengítette, a pártelnökválasztáson mégis sikerült megnyernie pártja támogatását azzal, hogy a hozzá hű személyeket maga köré tudta gyűjteni, és a kisebb befolyással rendelkező párttagságra és képviselőkre támaszkodott. Ezzel párhuzamosan sikerült helyreállítani a közvélemény támogatását is (Shinoda 2013b, 189). Kan állandó küzdelmet folytatott a bürokráciával szemben a pártján belül és a kisebb parlamenti pártokkal a kormányzáshoz szükséges többség fenntartásáért. A sorozatos botrányok, amelyek őt és környezetét egyaránt közvetlenül érintették, vezetését permanens válságkezelésre kényszerítették. A kihívások sora miatt elvesztette a pártja és a közvélemény bizalmát. Így a miniszterelnök politikai helyzete igencsak bizonytalan volt a katasztrófasorozatot megelőzően.

Kan Naoto karaktere atipikus volt a Japán politikában (Jain 2010). Egyszerű családból származott, s nem valamilyen mély gyökerekkel rendelkező politikai klánból, amely azt jelentette, mindenért magának kellett megküzdenie: politikai aktivista volt, majd saját magának és egykori pártjának kampányolt. Amelyik ügy igazán érdekelte, abban teljesen elmerült, és hitt is az általa nyújtott megoldásban. Pragmatista és perfekcionista volt. Önfejlően néha halogatta a döntéseket, míg nem volt elég információ a birtokában. Sőt a tökéletességre való törekvéseiből fakadóan igyekezett az adott ügy legkisebb részletébe is beleszólni. Karaktere erősen befolyásolta vezetési stílusát. Hitt az erős vezetésben. 1998-ban könyvében a következőképp fogalmazott.

7 2010 szeptemberében Kína megsértette Japán területi szuverenitását az észak-kínai-tengeri kiszigetek egy, a japánok által Senkakunak, a kínaiak által Diaojunak nevezett kis szigetcsoportjánál. Egy kínai halászhajó összeütközött a japán parti őrség két hajójával. Japán őrizetbe vette a legénységet. A két ország közötti kapcsolat elhidegült, gyakorlatilag megszűntek a kapcsolatok, majd a legénységet, a kapitány kivételével elengedték. A Japán kormány megtagadta a bocsánatkérést. Sőt kölcsönösen kártérítést követeltek egymástól a felek. Kína válaszként elfogott négy japán állampolgárt katonai övezetben való tartózkodásért. Október 5-én végül zárt ajtók mögött rendeződött az ügy (Shinoda 2013b, 190-195; Zakowski 2015, 134-140).

„Gyakorta halljuk azokat a kritikus hangokat, hogy a politikusok top-down vezetése az egyszersmind despotizmushoz vezet. Mindazonáltal kimondom anélkül, hogy félnék a félreértéstől: véleményem szerint a demokrácia egy 'megváltoztatható despotizmus'. Mivel választások útján lettek megbízva (hatalommal felruházva) bizonyos emberek, pártjaik a kormányzásra, ezért rájuk kell bízni a döntések meghozását. S ha hibát követnek el, leváltásra kerülnek a következő választások alkalmával.” (ford. tőlem) (idézi Zakowski 2015, 114-115)

Kan alkalmazott fizikát tanult, amelynek köszönhetően az atomkatasztrófa kezelésébe különösen bevonta magát. Komolyan is vette a kihívást, személyes bevonódását elengedhetetlennek tartotta a „nemzet fennmaradása” szempontjából (Kushida 2014, 49). Állhatatosságát, maximalizmusát szépen jellemzi, hogy ő és stábjja a katasztrófa után több napig nem aludt, míg Kan csak egy héttel később tért vissza otthonába az eseményt követően (Kushida 2014, 66 15. l.). Ugyancsak ebből fakad, hogy nehezen viselte a sikertelenséget, amelyet temperamentumos természetével nem egyszer másokon, mások előtt vezetett le, bár a más véleményen lévőkkel szemben sosem emelte fel a hangját (Jain 2010).

A vezetést gátló, semlegesítő tényezők

A japán miniszterelnök igyekezett megfelelő emberekkel körülvenni magát. Edano Yukio, a kabinet főtitkára a válság alatt a kormányfő „szócsövévé” vált. A sajtótájékoztatók többségét ő tartotta a kormányzat részéről. Edano első két hétben adott 37 sajtótájékoztatójából 19 kizárólagosan a nukleáris katasztrófáról szólt (Shinoda 2013b, 207). A katasztrófát követően Kan segédje, Hosono Goshi tartotta a kapcsolatot a Tokiói Villamosenergiái Társasággal és a válságkezelésben részt vevő ügynökségekkel, s így a kormányfő „fülévé” vált. Kan „keze” az atomerőmű vezetője, Masao Yoshida nukleáris mérnök volt, akiben maradéktalanul megbízott. Ennek ellenére a vezetés az intézményes környezetben tapasztalható zűrzavar miatt nem helyettesíthette közvetlen jelenlétét. A válságkezelést három tényező is gátolta: a bürokrácia felkészületlensége, a Tokiói Villamosenergiái Társaság inkompetenciája, tehetetlensége és a sokk után eszkalálódó politikai harc.

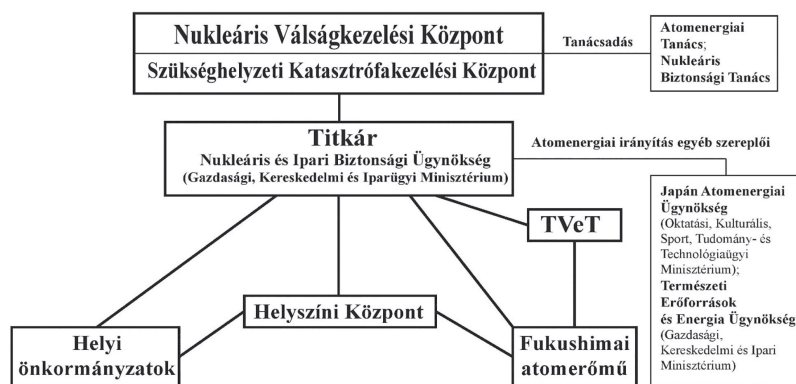
A bürokrácia felkészületlensége. Az 1995-ös nagy hanshini földrengés után kialakított s így öröklött válságkezelő mechanizmusok nem tudtak kellő információkkal szolgálni a vezetés számára. A Gazdasági, Kereskedelmi és Iparügyi Minisztérium két szervezete, a Nukleáris és Ipari Biztonsági Ügynökség és a Természeti Erőforrások és Energia Ügynökség, valamint az ironikus módon az Oktatási, Kulturális, Sport, Tudomány- és Technológiaügyi Minisztériumban felállított Japán Atomenergiái Ügynökség volt illetékes a kérdésben. Mellettük a kabinetnek köz-

vetlenül az Atomenergiái Tanács és a Nukleáris Biztonsági Bizottság adott tanácsot. Az átfedő hatáskörök, a rossz kommunikáció káoszt okozott.

Noha gyorsan felálltak a válságkezelést ellátó szervezetek, képtelenek voltak kellő információmennyiséget biztosítani a kabinet számára. A megfelelő rálátással és szakértelemmel rendelkező Japán Atomenergiái Ügynökség működtetette a nukleáris sugárzási dózist mérő rendszert, de az információk nem jutottak el a döntéshozókhoz. A Nukleáris és Ipari Biztonsági Ügynökség nem rendelkezett kellő szakértelemmel, hiszen a Gazdasági, Kereskedelmi és Iparügyi Minisztériumban rotációs alapon töltötték be a státuszokat, így a Nukleáris és Ipari Biztonsági Ügynökségben csak közigazdászok és jogászok dolgoztak. A Nukleáris Biztonsági Bizottság vezetője, atomenergetikai mérnök professzor, Madarame Haruki, mikor az esemény estéjén a Kanteibe (a miniszterelnök hivatalának épületébe) érkezett, meglepődve tapasztalta, hogy a Nukleáris és Ipari Biztonsági Ügynökség nem adott tanácsokat a nukleáris katasztrófát illetően. A későbbi vizsgálatok során az ügynökség vezetője beismerte, hogy nem volt szakértőjük, akire támaszkodhattak volna. Az ügynökség vezetőjét már aznap leváltották.

A kormányzat informálisan, de többé-kevésbé sikeresen centralizálta a válságkezelést és létrehozta a Nukleáris Válságkezelő Központot, amelyet Madarame vezetett. A felállított válságkezelő központ ad-hoc és informális módon működött a Kantei egy főlemezeti kis szobájában, minimális kommunikációs infrastruktúrával, szaktudással és az érintett reaktorokról szinte semmilyen információval. A vezetésnek nemcsak információ- és szaktudáshiánnyal, de idült szervezeti és logisztikai problémákkal is szembe kellett néznie.

2. ábra. A nukleáris válságkezelés csatornái március első felében



TVeT = Tokiói Villamosenergiái Társaság

Forrás: Shinoda 2013a, 256. alapján

A Tokiói Villamosenergiai Társaság tehetetlensége. Az atomerőművet üzemeltető magánvállalkozás kihátrált a felelősség alól, s azt a kormányzatra és az erőművet irányító Yoshidára testálta. Az esemény napján a cég vezetői elérhetetlenek voltak, s csak az esemény utáni napon tértek vissza. Mindemellett nem volt kialakult gyakorlat a kormányzat-vállalat kommunikációját és koordinációját illetően. Az első problémát a Fukushima I-től öt kilométerre elhelyezkedő helyszíni központ jelentette, amellyel megszakadt minden kommunikációs vonal, s amely nem rendelkezett sugárzás elleni védelmi rendszerrel. Így a funkcióját betölteni képtelen helyszíni válságkezelő központ miatt a kabinet nem rendelkezett közvetlen információkkal a kialakul nukleáris vészhelyzetről.

Egy másik eset, mely komolyan megrengette a bizalmat, a generátor járművek beszerzésének és a reaktorokhoz való szállításának a kérdése. A hűtőrendszer üzemeltetéséhez szükséges áramforrást biztosító generátorokat a Tokiói Villamosenergiai Társaság nem tudta biztosítani. Így a probléma megoldása a kormányzatra hárult. A helyzet abszurditását mutatja, hogy Kan a saját mobiltelefonját igénybe véve igyekezett a helyzetet kezelni (Shinoda 2013a, 248). Viszont a generátorok helyszínre érkezése után derült ki, hogy feszültségük és csatlakozóik nem voltak kompatibilisek az atomerőművel, amely ugyancsak a kommunikáció hiányát mutatja.

Egy harmadik esetben az első reaktor szellőztetését kellett biztosítani, amelyet a nyomás csökkentése tett szükségessé. Március 11-én Kaieda Banri gazdasági miniszter hiába igyekezett kikényszeríteni a Tokiói Villamosenergiai Társaságtól a szükséges intézkedések megtételét, a szellőztetés nem kezdődött meg. A cselekvéshez Kan személyes közbenjárása volt szükséges. Másnap, március 12-én 7:11-kor a helyszínre érkezett és felkereste az atomerőmű vezetőjét, Yoshidát, aki vállalta, hogy „öngyilkos csapatok” alakítása árán is, de kinyitja a szellőztetőrendszert.

Azonban Kan személyes beavatkozása nem volt minden esetben szerencsés. Mikor a miniszterelnök megkérdezte a Nukleáris Válságkezelési Központ vezetőjét, Madaramet, hogy fel fog-e robbanni az első reaktor, akkor azt a választ kapta, hogy ez elképzelhetetlen. Március 12-én 15:36-kor mégis bekövetkezett a robbanás. Ezzel Madaramet elvesztette Kan bizalmát és külső tanácsadókhöz fordult, megnövelve ezzel a döntések meghozásának az idejét. A robbanást követően a reaktor hűtése vált szükségsszerűvé. Tengervízzel megindították a hűtést majd leállították, mivel Kan nem volt biztos abban, hogy a sós víz nem okoz-e még nagyobb kárt. Döntésképtelenségét az erőmű vezetője, Yoshida jelenléte orvosolta, aki nem hallgatott a tengervíz befecskendezésének leállítását kérő utasításra, így időben szivattyúztak vizet a reaktorba, annak érdekében, hogy a legrosszabb forgatókönyv megvalósulását elkerüljék.

A Tokiói Villamosenergiai Társaság vezetőségében március 14-15-én felmerült a reaktor elhagyásának, kiürítésének az opciója. A lehetőség felmerülésekor az

illetékesek „elérhetetlenné” váltak Kan számára. Hosono, a miniszterelnök közvetlen beosztottja személyesen hívta fel az erőmű vezetőjét, Yoshidát, aki biztosította őt, hogy nem hagyják el az atomerőművet. Láthatóvá vált, hogy nincs szinkron a vállalat vezetése és Fukushima I között. Noha az evakuáció nem volt engedélyezett, Yoshida félve attól, hogy közeleg a végjáték, a személyzet 650 tagját a Fukushima II-be vezényelte, míg ő és 70 kritikus operatív feladatot ellátó munkatársa a helyén maradtak.

Ezen a ponton Kan elkerülhetetlennek látta, hogy közös irányítási központot hozzon létre a Tokiói Villamosenergiái Társaság székházában. A válságkezelés kommunikációs csatornái szignifikánsan leegyszerűsödtek. A diszfunkcionális helyszíni központ helyett a közös központ lett az irányítótorony. Így szükségtelenné vált a válság mikromenedzselése a kormányzat részéről.

3. ábra. Nukleáris válságkezelés csatornái március 15-e után



TVeT = Tokiói Villamosenergiái Társaság

Forrás: Shinoda 2013a, 257 alapján

A sokk utáni politikai harcok. Március 18-ára stabilizálódott a helyzet a Fukushima I atomerőműben. Ahogy a tüzet a kormányzat nagy nehezen eloltotta, visszatért a „normál politika”, bár a miniszterelnök már 11-én a pártok együttműködését kérte a válság kezelésében, sőt egy nagykoalíció megalakítását is kilátásba helyezte. A legnagyobb ellenzéki párt, az LDP ahelyett, hogy a kormány mellé állt volna a nemzet egységét kifejezve, visszautasították a kormányba való belépés le-

hetőségét. A többi pártot sem sikerült meggyőzni, hogy csatlakozzanak a rekonstrukciót irányító központhoz, és ne akadályozzák a Rekonstrukciós Törvény elfogadását, amelyet végül csak három hónappal később sikerült elfogadtatni.

Kan Naoto a közvéleményre sem támaszkodhatott. A média napirendjét a miniszterelnök válságkezelésének kritikája uralta. Azonban ezek erősen inkonzisztensek voltak, amely a helyzetre jellemző magas háttérkontingenciát is jelzi: túl sok konzultáció vs. túl kevés; túl sok vezetői jelenlét a helyszínen vs. túl kevés; túl *top-down* vezetés vs. túl kevés; túl sok mikromenedzsment vs. túl kevés; túl gyors vs. túl lassú vezetés; túl sok megalapozatlan döntés vs. túl óvatos döntéshozatal. A kritikák nem kímélték a miniszterelnököt, véleményüket a Japán közvélemény is osztotta. Noha némiképp megugrott a támogatottsága Kannak a katasztrófasorozatot követő hónapokban, mégis az őt ért kritikák felemésztették, felőrölték azt, és augusztus végére már a választópolgárok több mint kétharmada helyezkedett szembe a kabinettel (Samuels 2013).

A reálpolitikai kátyúba kerülő miniszterelnök mégis ügyesen lavírozott. Az április 10-én tartott helyi önkormányzati választásokon súlyos vereséget szenvedő JDP-ben megrendült a bizalom a párt- és kormányvezetésben, majd négy nappal később már Kan lemondását követelték párttársai. Elindult az informális szervezkedés az ellenzékben és a JDP Kan-ellenes szárnyában egy bizalmatlansági indítvány benyújtását illetően. Kannak az utolsó pillanatban sikerült megmentenie pozícióját. Hatoyamával, a párt legbefolyásosabb tagjával egyességre jutottak és egy memorandumot adtak ki, amely három pontból állt. E szerint megállapodtak egyrészt abban, hogy nem rombolják le a JDP-t; másrészt mindent megtesznek, hogy a LDP ne kerüljön újra a hatalomba; harmadrészt vállalják a felelősséget a válság utáni rekonstrukcióért, amely egy a rekonstrukcióról szóló törvény és az ezt fedező kiegészítő költségvetés elfogadását jelentette. Szóban Kan biztosította a párt vezetését, hogy ezt követően benyújtja lemondását. Így a bizalmatlansági indítvány elbukott az alsóházban.

Mindenki arra számított, hogy Kan egy hónapon belül lemond posztjáról. Nem így történt. Kan a rekonstrukcióról szóló törvény elfogadása utáni sajtótájékoztatón további kikötéssel élt: a kiegészítő költségvetés elfogadása mellett a deficitet finanszírozó államkötvények szabályozását és a megújuló energiaforrások támogatását kérte. Az első két kikötés érthető volt, hisz azokat részben tartalmazták az előzetes megállapodások, viszont a megújuló energiaforrásokról szóló törvény igencsak meglepőnek bizonyult. Bár a közvéleményben támogatásra talált, sőt március 8-án, a katasztrófa előtt már benyújtásra került a tervezet, de senki sem vette komolyan, hisz a JDP is megosztott volt a kérdést illetően. Az LDP támogatta a közpolitikai irányváltást, s augusztus közepén megállapodtak a nagyobb parlamenti pártok a törvény támogatásáról. Végül augusztus 26-án lemondott Kan.

A végkifejlet

Ha az eseményeket egészében nézzük, Kan sikertelen volt a válságkezelésben, hisz politikai értelemben „nem élte túl” a katasztrófát. Mégis elismerendő teljesítmény volt, hogy a válság folyamán Sziszüphoszként több fronton is sikerrel vette fel a küzdelmet. Erős a gyanú, hogy bármely kormányfő – párthovatartozástól, képességeitől függetlenül – hasonló nehézségekbe ütközött volna. Némiképp leegyszerűsítve: a válságkezelés válságáról volt szó. A hatékony vezetésnek fizikai korlátai voltak: kommunikációs vonalak megszakadása, információforrások bizonytalansága, szakértelem krónikus hiánya, bürokratikus zsákutcák, átfedő hatáskörök, kaotikus kapcsolattartás a nyilvánossággal. Mindezek nemcsak a szereplők közötti bizonytalanságot erősítették, hanem a közvélemény is elvesztette bizalmát a vezetést illetően.

Kan igyekezett innovációval és új hatalomgyakorlási stílussal uralni a helyzetet. A közpolitikai irányváltás mégsem bizonyult tartósnak. A válságkezelés reformja csak egy évvel később, 2012 őszén valósult meg. Már ebben az évben kezdett a kormányzat visszatérni az olcsó atomenergiához, de 2015-re úgy tűnik véglegesen csődöt mondott az atomenergia-mentes Japán narratívája, melyet Kan érvényre kívánt juttatni. A szakpolitika tekintetében a válság inkább megerősítette a meglévő preferenciákat (Japán - Egyesült Államok kapcsolata, atomenergia felhasználása). Ezzel párhuzamosan Kan távozása után a kormányfői pozíciót betöltő Noda Yoshihiko vezetése alatt visszaállt a japán politikai vezetés gyakorlata: erős bürokrácia és kettős bottom-up közpolitikai döntéshozás (Zakowski 2015). A politika visszatért a normál, megszokott kurzusába.

3. Konklúzió

Semmiképpen sem nevezhetjük sikertörténetnek az általunk tárgyalt két esetet. Mindkét válságkezelő vezetőt sikertelennek könyvelték el, viszont Kan Naotot, a japán politikai viszonyokat ismerve, a kormányt övező botrányok hamar lemondásra kényszerítették volna, ha nem jön a válság. A válságkezelés, a japán kormányfő politikai szívóssága és személyes elköteleződése a megújuló energiák iránt megnövelte a Kan-kormány élettartamát. A két eset egyaránt bürokratikus rémálomnak bizonyult, viszont amíg Kan „vétlen” volt, hiszen készen kapta a katasztrófavédelmi gépezetet, addig Bush maga hozta létre azt a rendszert, amely csődöt mondott. Így a tét az amerikai elnök számára sokkal nagyobbnak bizonyult. Összefoglalva: mindkét vezető, bár különböző mértékben, de kényszerpályára került (T2A). Viszont amíg ez Bush számára a tűzoltás politikáját jelentette, addig Kan sokkal konstruktívabb és proaktívabb

módon próbálta kezelni a válsághelyzetet. A diszfunkcionális intézményi környezet, válságkezelő mechanizmusok mindkét esetben korlátként jelentek meg, amelyek lehetetlenné tették a bürokratikus delegálást (T1A), ami megnövelte a közvetlen, beavatkozó vezetés igényét (*politikusi felértékelődés tézis*, T1B).

A háttérkontingencia megnövekedése a válság exogén természetéből adódott. Ugyanakkor a vezetés számára a meglévő intézményi keretek, a közvetlen vezetést potenciálisan helyettesítő tényezők inkább megnövelték a háttérkontingenciát, mintsem csökkentették volna. A bürokratikus káosz tovább fokozódott és természeti katasztrófából politikai válságot teremtett. Viszont amíg Bush számára a 2001 utáni operatív kontingencia (belbiztonsági reform) vált kezelhetetlenné – a vezető cselekvési körén kívülivé – s így háttérkontingenciává, addig Kan számára a háttérkontingencia lehetőséget biztosított – ha csak korlátozottan is – az operatív kontingencia megnövelésére, amelyet a válságkezelő eszközökben, a válságkezelő csatornák reformjában és a megújuló erőforrások szerepét előtérbe helyező reformban érhetünk tetten. Kan önkéntelenül is egy különösen bizonytalan helyzetben találta magát, ahol nem voltak bejáratott utak, bejáratott, konvencionális eszközök. A vezető számára nem maradt más, mint a *trial and error* módszerével kísérletezni. Bush távolságtartó vezetési stílusa miatt végig reaktív szerepbe kényszerült, Kan viszont bizonyos mértékig proaktív vezetővé tudott válni

3. táblázat. A két válságkezelő vezető

Vezetők	George W. Bush	Kan Naoto
A külső sokk fizikális hatása	Óriási	Óriási
A sokk előtti politikai környezet	Instabil	Instabil
A válság politikai hatása	Népszerűségvesztés Választási vereség	Népszerűségvesztés Lemondás
A válságkezelő intézményi keret	Erősen bürokratizált - tradicionálisan erős végrehajtói vezetés - kreált intézmények	Erősen bürokratizált - tradicionálisan gyenge végrehajtói vezetés - öröklött intézmények
Az alkalmazott vezetési stílus	Távolságtartó, gyenge	Közelről irányító / beavatkozó, erős
A háttérkontingencia	Magas	Magas
Az operatív kontingencia a katasztrófa előtt	Magasabb	Alacsonyabb
Az operatív kontingencia a katasztrófa után	Alacsonyabb	Magasabb

azzal, hogy erősebb és fókuszáltabb vezetési stílust alkalmazott. A két eset összehasonlítása rámutat, hogy az alkalmazott vezetési stílus különbözősége okán egymáshoz viszonyítva az operatív kontingencia különböző szinten volt a válságot követően, amely azt jelenti, hogy Kan tudta növelni valamelyest mozgásterét a válság nyomán. (3. táblázat.)

Hivatkozások:

- Abney, F.Glenn and Hill, Larry B. (1966): Natural Disasters as a Political Variable: The Effect of a Hurricane on an Urban Election. *The American Political Science Review*, vol. 60, no. 4., December, 974–981. pp.
- Bligh, Michelle C, Kohles, Jeffrey C., and Meindl, James R. (2004): Charisma Under Crisis: Presidential Leadership, Rhetoric, and Media Responses Before and After the September 11th Terrorist Attacks. *The Leadership Quarterly*, vol. 15., no. 2. April, 211–239. pp.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, McConnell, Allan, and Preston, Thomas (2010): Leadership Style, Crisis Response and Blame Management: The Case of Hurricane Katrina. *Public Administration*, vol. 88., no. 3. September, 706–723. pp.
- Bytzek, Evelyn (2008): Flood Response and Political Survival: Gerhard Schröder and the 2002 Elbe Flood in Germany. In: Arjen Boin, Paul 't Hart, and Allan McConnell (eds.): *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge, New York, Cambridge University Press. 85–113. pp.
- Davis, Morris and Seitz, Steven Thomas (1982): Disasters and Governments. *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 26.; no. 3. September, 547–568. pp.
- Elgie, Robert (1995): *Political Leadership in Liberal Democracies*. Comparative Government & Politics. Houndsmills, Palgrave Macmillan.
- Fletcher, Michael A. and Morin, Richard (2005, September 13): Bush's Approval Rating Drops To New Low in Wake of Storm (Hurricane Katrina Poll). *ABC News/Washington Post*. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/09/12/AR2005091200668.html>
- Gaspar, John T. and Reeves, Andrew (2011): Make It Rain? Retrospection and the Attentive Electorate in the Context of Natural Disasters. *American Journal of Political Science*, vol. 55., no. 2., 340–355. pp.
- Greenstein, Fred I. (2008): The "Strong Leadership" of George W. Bush. *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*, vol. 5., no. 3., September, 171–190. pp.
- Jacobson, Gary C. (2007): *A Divider, Not a Uniter: George W. Bush and the American People*. New York, Longman.

- Jain, Purnendra (2010): Kan Naoto: Symbol of a New Politics in Japan? *Japanese Studies*, vol. 30., no. 2., September, 283–294. pp.
- Kushida, Kenji E. (2014): The Fukushima Nuclear Disaster and the Democratic Party of Japan: Leadership, Structures, and Information Challenges During the Crisis. *The Japanese Political Economy*, vol. 40., no. 1., 29–68. pp.
- Liu, Brooke Fisher (2007): President Bush's Major Post-Katrina Speeches: Enhancing Image Repair Discourse Theory Applied To the Public Sector. *Public Relations Review*, vol. 33., no. 1., March, 40–48. pp.
- Malhotra, Neil and Kuo, Alexander G. (2009): Emotions as Moderators of Information Cue Use. Citizen Attitudes Toward Hurricane Katrina. *American Politics Research*, vol. 37., no. 2., 301–326. pp.
- Mulgan, Aurelia George (2000): Japan's Political Leadership Deficit. *Australian Journal of Political Science*, vol. 35., no. 2., 183–202. pp.
- Poll: Most Americans Believe New Orleans Will Never Recover (2005, September. 7) *CNN.com*. <http://edition.cnn.com/2005/US/09/07/katrina.poll>
- Preston, Thomas (2008): Weathering the Politics of Responsibility and Blame: The Bush Administration and Its Response to Hurricane Katrina. In: Arjen Boin, Paul 't Hart, and Allan McConnell (eds.): *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge, New York, Cambridge University Press. 33–51. pp.
- Quiroz Flores, Alejandro and Smith, Alastair (2013): Leader Survival and Natural Disasters. *British Journal of Political Science*, vol. 43., no. 4., October, 821–843. pp.
- Roper, Jon (2004): The Contemporary Presidency: George W. Bush and the Myth of Heroic Presidential Leadership. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34., no. 1., March, 132–142. pp.
- Samuels, Richard J. (2013): Japan's Rhetoric of Crisis: Prospects for Change After 3.11. *The Journal of Japanese Studies*, vol. 39., no. 1., 97–120. pp.
- Shinoda, Tomohito (2013a): DPJ's Political Leadership in Response to the Fukushima Nuclear Accident. *Japanese Journal of Political Science*, vol. 14., no. 2., June, 243–259. pp.
- Shinoda, Tomohito (2013b): *Contemporary Japanese Politics: Institutional Changes and Power Shifts*. Columbia University Press.
- Sylves, Richard T. (2006): President Bush and Hurricane Katrina: A Presidential Leadership Study. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 604., no. 1., March, 26–56. pp.
- Zakowski, Karol (2015): *Decision-Making Reform in Japan: The DPJs Failed Attempt at a Politician-Led Government*. Milton Park, Abingdon, Oxon, New York, NY, Routledge.

PÉNZÜGYI-
GAZDASÁGI
VÁLSÁGOK

3. fejezet

Politikai vezetés és válságkezelés az első Merkel-kormány idején

HAJDÚ ANDRÁS

Az esettanulmány Angela Merkel első kormányának a 2008 őszén jelentkező pénzügyi-gazdasági válságra adott reakcióját, valamint ennek politikai hatásait mutatja be. A 2005-ös Bundestag-választás során olyan erőviszonyok alakultak ki, amelyek következtében nagykoalíció jött létre a kereszténydemokraták vezetésével. Munkám elején ennek a politikai környezetnek a kialakulását és jellemzőit tárgyalom, mert ez alkotja az esettanulmány által részletezett politikai folyamat input oldalának egyik elemét. A másik elemet ebben az esetben egy exogén, külső sokk képezi, a 2008-as új gazdasági és pénzügyi kihívások. Ezt követi a válságkezelés szakasza, aminek bemutatása nem csupán a kormányzati lépésekre és azok megítélésére korlátozódik, hanem azt is magába foglalja, hogy az új környezet miként hatott a két fél, különös tekintettel Angela Merkel kancellár mozgásterére.

Bár a kabinetben egyenlő arányban oszlottak el a miniszteri székek a két oldal között, a pénzügyeket baloldali, a gazdasági ügyeket pedig jobboldali politikusok irányították, mégis a Szociáldemokrata Pártnak kellett megfizetnie a válságkezelés „politikai árát” a ciklust lezáró választás során. Merkel ezzel szemben saját pártján belül, valamint a 2009-es választást követően megalakuló új kormányában is erősebb helyzetben folytathatta politikai karrierjét. Írásomat a tárgyalta politikai folyamat output oldalának tekinthető 2009-es választási eredmény értékelésével zárom.

1. Előzmények, politikai környezet

1998–2005: Gerhard Schröder két kormánya és az SPD belső konfliktusai

A német baloldalt a 19. század óta az ideológiai sokszínűség jellemzi. Az 1982-es ellenzékbe kerülést követően a Szociáldemokrata Párton (*Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD*) belül egyre hevesebbé váltak a gazdaságpolitikai kérdésekkel, valamint a társadalmi és politikai változásokra reagáló, politikai stratégiai dilemmákkal kapcsolatos ellentétek. A párt baloldali dominanciáját fokozatosan megtörték azok az újbaloldali mozgalmak, amelyek közül az 1980-as évek közepére a zöldek (*Bündnis 90/Die Grünen, GRN*) váltak a legsikeresebb erővé. Bár az

SPD kezdetben riválist látott a zöldekben, az 1990-es évekre (köszönhetően a tartományi szinteken sikeresnek bizonyuló koalícióknak) már nem ellenfélként, hanem a jobboldallal szembeni új szövetségesként kezelte a pártot (Paterson and Sloam 2010). A belső konfliktusok feloldását pedig a brit harmadikutas szociáldemokrácia befogadásától várták az SPD vezetői. A belső béke azonban az 1998-as győzelem ellenére is csak rövid életűnek bizonyult, a szakszervezeti szárnyhoz kötődő Oskar Lafontaine már 1999-ben lemondott a pártelnökségről és a pénzügyminiszteri székéről. Gerhard Schröder kancellár átvette a párt vezetését is, ami után még markánsabban érzékelhetővé vált az SPD változása. A korábbi keynesiánus gazdaságpolitikát egy jóval határozottabb piaci, gazdasági hatékonyságot fókuszba helyező szemlélet váltotta fel, amely együtt járt a társadalomfilozófiai és közpolitikai álláspontok módosulásával is (Paterson and Sloam 2010; Nachtwey 2013).

Schröder 2002-ben is győzelemre vezette a baloldalt, azonban második kormánya nem tudott megbirkózni a munkanélküliség és az államadósság növekedésével, a gazdasági növekedés fokozatos lassulásával. A német gazdaság, különösen a munkaerőpiac dinamizálását célzó reformcsomagok (Agenda 2010, Hartz IV) kiélezték a párton belüli ellentéteket, ami végül a szakszervezeti szárny egy részének leválásához vezetett (Paterson and Sloam 2010; Pautz 2010; Nachtwey 2013).

A szociáldemokrata tagság jelentős része nem tudott azonosulni azzal az úttal, amely révén pártjuk két alkalommal is választást tudott nyerni. Schröder hét éves kormányzása alatt pártja elveszítette tagjainak negyedét, 2005-ben pedig négymillióval kevesebb szavazatot kapott, mint 1998-ban. A legjelentősebb veszteséget a Lafontaine vezetésével létrejött Munka és Szociális Igazságosság Választási Alternatívája (*Wahlalternative Arbeit und Soziale Gerechtigkeit, WASG*) jelentette, amely azt követően vált még veszélyesebb riválissá, miután a 2005-ös előrehozott választásra összefogott a kelet-német utódkommunista párttal, a Demokratikus Szocializmus Pártjával (*Partei des Demokratischen Sozialismus, PDS*). A radikális baloldali szövetség a jóléti állam védelmét hirdette Schröder reformjaival szemben, emellett a munkanélküliséget, a gazdasági problémákat és a keleti tartományok¹ problémáit helyezte középpontba, ezáltal gyorsan igen komoly támogatottságra tett szert (Paterson and Sloam 2010; Coffé and Plassa 2010). Az SPD népszerűségének zuhanását, a sorozatos tartományi választási kudarcok megállítását az SPD pártelnökcserével, majd előrehozott választással próbálta megállítani.

¹ A PDS a német egység megvalósulása idején jött létre a kelet-német kommunista párt (*Sozialistische Einheitspartei Deutschlands, SED*) utódjaként. Markáns antikapitalista álláspont, a foglalkoztatásra és a gazdasági kérdésekre fordított kiemelt figyelem, valamint a keleti tartományok érdekeinek képviselése határozta meg politikai profilját, ennek révén elsősorban azok szavazataira számíthatott, akik nosztalgiaiával tekintettek az egykori NDK-ra (Coffé and Plassa 2010).

2005-ös Bundestag-választás

A 2005-ös előrehozott választás a radikális antikapitalista baloldal megerősödését és patthelyzet kialakulását eredményezte. Sem a jobboldali CDU–CSU–FDP, sem a baloldali SPD–GRN szövetség nem szerzett többséget, ugyanakkor a teljes, hárompárti baloldali koalíció kialakítása a mély ellentétek miatt lehetetlennek bizonyult. A patthelyzet feloldását a nagykoalíció jelentette (Pulzer 2006).

1. táblázat. A 2005-ös Bundestag-választás eredménye

Párt neve	Szavazatarány (Szavazatszám)		Mandátumok száma	
	2005	Változás	2005	Változás
Unió (CDU-CSU)	35,2% (16.631.049)	- 3,3% (- 1.851.592)	226	- 22
Szociáldemokrata Párt (SPD)	34,2% (16.194.665)	- 4,3% (- 2.294.003)	222	- 29
Szabad Demokraták Pártja (FDP)	9,8% (4.648.144)	+ 2,4% (+ 1.109.329)	61	+ 14
Baloldal (LNK)	8,7% (4.118.194)	+ 4,7% (+ 2.201.492)	54	+ 52
Zöldek (GRN)	8,1% (3.838.326)	- 0,5% (- 272.029)	51	- 4
Egyéb	3,9% (1.857.610)	+ 0,9% (+ 398.311)	0	0

Forrás: Bundestagswahl 2005

A CDU belső erőviszonyai

A nagykoalíció pártjain belül legalább olyan éles belső ellentétek feszültek, mint a CDU és az SPD között. Fentebb már ismertettük a szociáldemokraták sorait, illetve a baloldal pártjait megosztó konfliktusokat. A német társadalomban zajló változások (pl. szekularizáció, migráció és migráns felmenőkkel rendelkező választók számának növekedése, az újraegyesítéssel járó gazdasági és társadalmi viták) a baloldalhoz hasonlóan a jobboldalt is komoly kihívás elé állították.

A Kereszténydemokrata Unió (*Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU*), valamint a bajor testvérszervezet, a Keresztényszociális Unió (*Christlich-Soziale Union in Bayern, CSU*) évtizedeken át relatív stabil formában képviselte és fogta össze a német jobboldal jelentős részét. A CDU születése óta négy nagy csoport bonyolult hálózataként működik, amelyet tovább fokoz az ország föderális szerkezetével összefüggő területi ellentétek jelenléte. Évtizedeken át a vallásos (döntően katolikus), kékgalléros munkásréteg képezte a párt fő társadalmi és szavazói bázisát, az Unió szociális szárnyát, amely az erős állam, a kiterjedt gazdasági szerepvállalás és a jóléti szolgáltatások híve. A vidéki konzervatív középosztály, valamint az egykori keleti területekről elűldözöttek és leszármazottaik által alkotott konzervatív tábor jelentette fő szövetségeseiket. A két blokk ellenfele az északi protestáns vállalkozói réteget összefogó piaci szárny volt (amely szintén megosztott a kis- és nagyvállalati érdekek mentén), amely világnézeti és gazdasági kérdésekben is liberálisabbnak számított. Az 1990-es évektől pedig egyre komolyabb súllyal bíró, önálló szereplővé vált a progresszív szárnynak nevezett csoportosulás, amely elsősorban a nagyvárosi, kulturális kérdésekben markánsan liberális álláspontot képviselő értelmiségiek, fiatalok és a női tagozat összefogásaként alakult ki (Clemens 2009; Clemens 2011).

A CDU-ban a párt keletkezése óta az jelentette az aktuális vezető szempontjából a siker kulcsát, ha egyik csoportosulás sem érezte úgy, hogy kevesebbet kap, mint másik. A párt programjának, profiljának és kormányzati stílusának állandóságát is ez adta. Az 1990-es évekre azonban jelentősen megváltozott a német társadalom. A szekularizáció és a szakszervezetek hanyatlása következtében a '90-es évek végére felmorzsolódott a vidéki, vallásos kékgalléros munkásréteg,² amivel párhuzamosan csökkent a vidéki, klasszikus konzervatív családok száma, ezen keresztül pedig politikai súlya is. Ráadásul az új keleti tartományok, amelyek bár történelmileg protestáns vidéknek számítottak, a kommunista időszak után nem képeztek olyan bázist, ahol a CDU korábbi profiljával terjeszkedhetett volna. Az 1998-as vereség véget vetett Kohl 16 évig tartó kormányzásának, majd az azt követően ki-robbant pártfinanszírozási botrány következtében pillanatok alatt összeomlott az a működési mechanizmus és politikai stratégia, amely Kohl 25 éves pártelnöksége alatt meghatározta az Uniót (Clemens 2009).

Ebben a válságos időszakban választották pártelnökké Angelá Merkelt. Korábban elképzelhetetlen lett volna, hogy egy gyermektelen, elvált, keleti, protestáns nő vezesse Németország legnagyobb jobboldali pártját. Merkel azonban Kohl mentoráltjaként a '90-es évek során nagyon gyorsan megtanulta, hogyan kell egyensúly-

2 A kereszténydemokraták kékgalléros katolikus munkás támogatóit tömörítő CDA (*Christlich-Demokratische Arbeitnehmerschaft Deutschlands*) tagsága az ezredforduló utáni évekre korábbi létszámának negyedére csökkent (Clemens 2009).

lyozni az egyes csoportok között, miközben mégis van olyan szárny, amely a saját vezetőjének vallhatja. A CDU hagyományos társadalmi bázisának hanyatlásával párhuzamosan erősödött a politikai súlya az új, városi szekuláris középosztálynak, amelynek tagjai között jelentős számban vannak migráns háttérrel rendelkezők (Clemens 2009; Green 2013).

A demográfia és a kulturális értékrend terén megfigyelhető változások már akkor azt vetítették előre, hogy a német társadalom a következő évtizedek során kisebb létszámú, öregebb, ugyanakkor etnikai és kulturális szempontból heterogén lesz. A CDU vezetői körében egyre inkább elfogadottá vált az az álláspont, hogy amennyiben a párt továbbra is kormányzati pozícióba szeretne kerülni, akkor alkalmazkodnia kell a megváltozott környezethez, a német választók új elvárásaihoz (Green 2013).

A CDU-n belüli liberálisabb csoportok úgy látták, Merkel személye alkalmas lehet az egyre népesebb szekuláris, városi réteg megszólításához, ami nélkül elképzelhetetlen a választási győzelem a XXI. századi Németországban (Wiliarty 2008; Clemens 2009). Merkel a német egyesítés idején egyike volt azoknak a keleti fiatal politikusoknak, akiket Kohl felkarolt és kormányzati pozícióba helyezett.³ Nő- és ifjúságügyi miniszterként (1990–1994) az ő nevéhez kötődtek a keleti tartományokban végrehajtott népszerű óvodaépítési programot, valamint az új női egyenjogúsági törvényt, amely megalapozta későbbi szoros kapcsolatát a progresszív szárnyal. Később környezetvédelmi miniszterként (1994–1998) is sikeresen végrehajtotta a rá bízott feladatokat (Wiliarty 2008). Ennek ellenére Merkel nem számított a progresszív szárny „élharcosának”, később kancellárként is inkább külügyekkel, uniós kérdésekkel, klímaváltozással foglalkozott. A párt szekularizációs, urbanizációs nyitását azonban nem akadályozta, a konkrét család- és társadalompolitikai területeket érintő lépéseket pedig minisztereire (elsősorban Ursula von der Leyenre) bízta (Wiliarty 2013).

A pártfinanszírozási botrány idején mégis Merkel volt az első kereszténydemokrata vezető (akkor főtitkári tisztségben), aki határozottan szembefordult Kohl örökségével, és új irányt követelt a pártnak (Clemens 2009; Lau 2009). Merkel 1998-tól töltötte be a CDU főtitkári tisztségét, két év alatt három sikeres választási kampányt bonyolított le,⁴ ami a '98-as vereség tükrében jelentősen növelte tekintélyét a pártnak. 2000 februárjában Wolfgang Schäuble lemondott elnöki és

3 Merkel mellett Günther Krause (CDU) és Rainer Ortleb (FDP) került be miniszterként Kohl negyedik kormányába. Krause közlekedési miniszter volt, de két év után botrányai következtében lemondott, Ortleb pedig nem bírta az oktatási és tudományügyi miniszterséggel járó terhet, ami miatt depressziós és alkoholistá lett (Wiliarty, 2008).

4 1999 februárjában a hesseni tartományi választáson (43,2 százalék, +4,2 százalékos erősödés), júniusában az EP-választáson (uniópártok összesen 48,7 százalék, +9,9 százalékos erősödés), szeptemberben pedig a Saar-vidéken (45,5 százalék, +6,9 százalékos erősödés) aratott győzelmet a CDU.

frakcióvezetői tisztségéről is. A Bundestagban Friedrich Merz került a képviselőcsoport élére, aki a párt észak-rajna-vesztfáliai szervezetéhez tartozott. A CDU elvei szerint egy tartomány nem kaphatta meg egyszerre a két legfontosabb pozíciót a pártban, így az elnöki tisztségre legesélyesebbnek tartott Jürgen Rüttgers, a párt észak-rajna-vesztfáliai elnöke helyett Angela Merkel kapott felkérést a CDU vezetésére. Merkel taktikusan kivárt, Kohl támadása után nem „jelentkezett be” önként elnöknek, hanem megvárta, amíg felkérték (Wiliarty 2008).

Merkel számára előnyt jelentett, hogy hosszú ideig párton belüli és párton kívüli ellenfelei is lebecsülték. A tartományi miniszterelnökök többsége nem hitte el, hogy személyével választást lehet nyerni, ezért a 2002-es választás alkalmával a CSU vezetője, Edmund Stoiber bajor miniszterelnök lett a kereszténydemokraták kancellárjelöltje. Stoiber végül nem tudta visszaszerezni a kancellári széket, ez azonban Merkel szempontjából még szerencsés kimenetelnek is számított (Wiliarty 2008).

A 2002-es vereség még az 1998-as bukásnál is mélyebben érintette a pártot, a többség úgy érezte, hogy a német társadalomban végképp elveszett az a polgári-konzervatív jobboldali többség, amelyre korábbi stratégiájuk épült. A választás után Merkel töltötte be a frakcióvezetői posztot is, leváltva a konzervatív szárny emblemikus alakjának számító Friedrich Merzet. Ezáltal kiteljesedhetett a párt új generációjának felemelkedése, amely egyet jelentett a progresszív szárny előtérbe kerülésével. Merkel több fiatalat emelt maga mellé és juttatta őket stratégiai fontos helyekhez a Bundestag bizottságaiban (Clemens 2009). Közülük többen kormányzati szerephez is jutottak 2005, valamint 2009 után.

A CDU átalakulása összefüggött a testvérpárt, a CSU meggyengülésével is. Bajorország súlya az egyesítést követően csökkent Németországon belül (Zolleis and Wertheimer 2013), ami egy idő után a jobboldal erőviszonyai esetében is érzékelhetővé vált. Emellett Stoiber tekintélyén sokat rontott a 2002-es bukás, amit a 2003-as, elsőprő bajor tartományi sikere⁵ sem tudott ellensúlyozni. Stoiber 2007-es lemondását követően pedig nem maradt karakteres vezetője a pártnak, a 2008-as bajorországi gyenge választási eredmény⁶ következtében pedig tovább csökkent a CSU súlya. Mindez egyben azt is jelentette, hogy a CDU konzervatív, jóléti szolgáltatásokat preferáló csoportjainak szövetségéből egy újabb elem gyengült meg (Hepburn 2008; Clemens 2010).

5 A 2003 szeptemberében tartott választáson a CSU a szavazatok 60,7 százalékát kapta, 190 mandátumból 124 helyet szerzett a tartományi parlamentben.

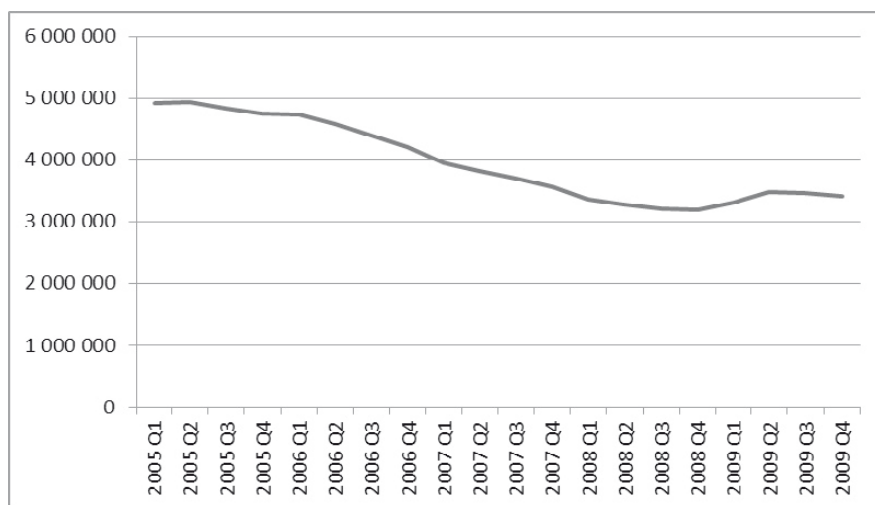
6 2008-ban, új vezetőivel a CSU csupán 43,4 százalékos eredményt ért el, ami miatt 32 mandátumot elveszített, és 1962 óta először kényszerült koalíciós partner bevonására (Zolleis and Wertheimer 2013).

CDU centrum felé történő elmozdulása rövid távon nem bizonyult sikeresnek, 2005-ben gyengébb eredményt ért el, mint 2002-ben, azonban akkor ez is elegendőnek bizonyult a választás megnyeréséhez. A 2005 és 2009 között hivatalban lévő első Merkel-kormány ideje alatt mindkét párton belül legalább olyan erős ellentétek feszültek, mint a nagykoalíció két blokkja között. Merkel határozottan használta fel a koalíciós partner szociáldemokratákat is arra, hogy a párton belül visszaverje a szociális szárny és a konzervatívok támadásait, ugyanakkor ügyelt arra is, hogy a piacpárti szereplők se kerülhessenek döntő fölénybe (Clemens 2009; Zohlnhöfner 2011a).

2. A 2008-as válság hatása a német gazdaságra

Schröder kormányai az ezredforduló után egyre nehezebb gazdasági helyzettel küzdöttek, intézkedéseikkel nem tudtak rövid távú javulást felmutatni. A gazdaság lassulása, a munkanélküliek számának emelkedése, ezzel párhuzamosan az államadósság szintjének növekedése egyaránt a romló tendenciákat jelezte. 2005-re a regisztrált álláskeresők száma megközelítette az 5 millió főt, miközben a GDP 2005 első negyedében -0,1 százalékos értéket mutatott.

1. ábra. A regisztrált álláskeresők száma negyedévenként 2005–2009 között

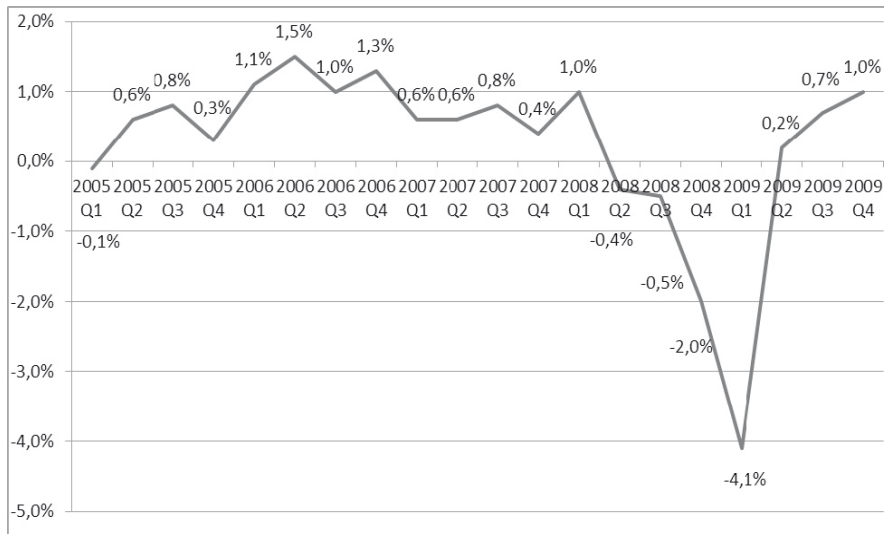


Forrás: OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development)

A nagykoalíció első éveiben a német gazdaság makro mutatói folyamatosan javultak. Fokozatosan csökkent a munkanélküliek száma (1. ábra), a GDP nem vett fel negatív értéket egyik negyedévben sem (2. ábra), emellett sikerült megállítani az államadósság növekedését is (3. ábra). 2008 őszére az újraegyesítés utáni időszak legalacsonyabb szintjére süllyedt a munkanélküliség, számuk 3 év alatt 3,2 millió főre csökkent. A foglalkoztatás bővülése elsősorban a német export fokozatos növekedésének köszönhetően valósulhatott meg. A pozitív folyamatokat a választók az új kormány intézkedéseinek tulajdonították (Rattinger and Steinbrecher 2011). 2008-ban a német export értéke már megközelítette az 1000 milliárd eurót, aminek 63 százaléka az EU tagállamaiba irányult. Ugyanakkor az ország gazdasági mutatóinak növekedésében az is jelentős szerepet játszott, hogy a német ipar hatékonyan tudott összekapcsolódni a hatalmas kínai növekedéssel. Ezzel párhuzamosan Németország Kína mellett a világ egyik legfontosabb hitelezőjévé vált (Antalóczy 2010, 9–11).

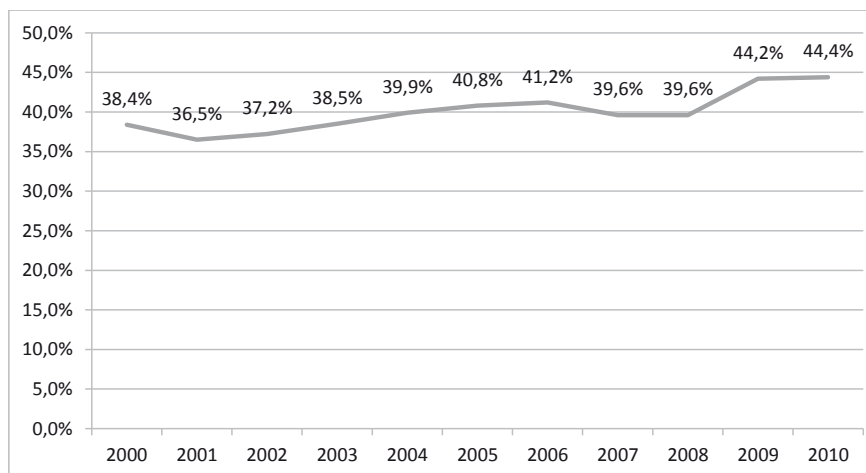
Ezt a trendet törte meg drasztikus erővel a 2008 őszi jelentkező gazdasági és pénzügyi válság, amit a 2. és 3. ábra látványosan szemléltet.

2. ábra. A német gazdasági növekedés negyedéves adatai 2005–2009 között



Forrás: OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development)

3. ábra. A német államadósság alakulása 2000-2010 között



Forrás: OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development)

3. A nagykoalíció válságkezelése

A válság, illetve az arra való folyamatos hivatkozás a koalíció politikusai által lehetőséget teremtett arra, hogy a kormány olyan lépéseket is megtegyen, illetve rövid idő alatt kivitelezzen, amelyek más gazdasági környezetben fel sem merültek volna, vagy csak jóval lassabban és több kompromisszum árán valósultak volna meg (lásd a *mozgástér tézist*, 1. fejezet). Ugyanakkor azt is meg kell jegyezni, hogy a kancellár számára kedvező környezetet teremtett a 2005 óta fennálló nagykoalíció is. Ebben a helyzetben a szociáldemokraták nem tudták a kormányt hibáztatni a válságért, hanem arra kényszerültek, hogy a válság okaiként ugyanazokat a külső okokat („amerikai pénzpiacok”, „pénzügyi rendszer ellenőrző mechanizmusa”) ismételjék el, amelyeket a kancellár is megnevezett. A kormány a válságkezelés jegyében két fő célt tűzött ki maga elé: a pénzpiacok stabilizálása révén elkerülni azt, hogy német bank csődbe jusson, emellett a reálgazdaság élénkítésével féken tartani a munkanélküliséget.

A pénzpiacok stabilizálása

A monetáris unió (ECB, euró) miatt monetáris politikai eszközök terén csak kevés lehetőség és rendkívül szűk mozgástér állt a német kormány rendelkezésére. Peer

Steinbrück pénzügyminiszter (SPD) a Lehman Brothers csődje alkalmával még egy távoli, az amerikai ingatlanpiacra koncentrálódó jelenséggént tekintett a pénzügyi válságra, amely csak korlátozott mértékben érintheti a német gazdaságot, ezért nem tartotta szükségesnek a gyors kormányzati lépéseket. Álláspontja néhány nap elteltével viszont gyökeresen megváltozott, amikor a Hypo Real Estate pénzintézet amerikai befektetései miatt a csőd szélére került, és kormányzati segítségre szorult, hogy elkerülje a gyors összeomlást (Zohlnhöfner 2011b). A kormány ennek hatására 480 milliárd eurós bankmentő keretet hozott létre, amelynek igénybevételét viszont különböző feltételekkel (pl. állami felügyelet és tulajdonszerzés lehetősége) kötötte össze. Ennek következtében a pénzügyi szektor szereplői közül csak kevesen fordultak közvetlen állami pénzügyi segítségért a kormányhoz (Zohlnhöfner 2011a). A bankmentő keret elkülönítése mellett a kormány garanciát vállalt állampolgárai magánszámláira is, így sikerült megakadályozni pánik kialakulását (Zohlnhöfner 2011b). Merkel a válságot az „amerikai válság begyűrűzéseként”, „a pénzügyi rendszer mechanizmusának és ellenőrző szerveinek kudarcaként” határozta meg beszédeiben. Ehhez a kommunikációs irányhoz fegyelmezetten csatlakoztak a kormány tagjai, valamint a koalíciós pártok meghatározó politikusai is.

2008 ősze után további elemként bekerült a válság okait meghatározó interpretáció keretei közé a magas adósságsszint megjelölése is (Clemens 2010). A válság adósságválságként történő határozott definiálása azonban csak 2010-től, a görögországi helyzet eszkalálódását követően vált dominánssá (Boin, t'Hart and van Esch 2012).

A reálgazdaság élénkítése

Merkel és Steinbrück a kezdeti időszakban egyaránt a kivárást részesítette előnyben a gyors lépésekkel szemben, és szkeptikusan tekintettek a fiskális intézkedések csomagjára mint alternatív lehetőségre. A 2008 őszen jelentkező drasztikus termelési visszaesés, valamint a munkanélküliségi mutatók hirtelen megugrása azonban mindkét szereplőt álláspontjának felülvizsgálatára ösztönözte. 2008 novemberében jelentették be az első, döntően szimbolikus jelentőségű elemekből összeállított csomagot, amelyet a következő hónapok során további kettő követett (Zohlnhöfner 2011a).

A kormány intézkedései elsősorban a költségvetés bevételi oldalára összpontosultak (pl. adócsökkentés, autóvásárlási támogatások). Külön hangsúlyt kaptak a sok embert foglalkoztató nagyvállalatok megmentésére irányuló lépések. (Felmerült a Németország területén 25 ezer főt foglalkoztató Opel állami megvásárlásának ötlete is.) A vállalatok megsegítése érdekében a német kormány 2010 végéig engedélyezte, hogy egy 115 milliárd eurós keretből (*Wirtschaftsfonds Deutschland*) a

vállalatok hitelt vehessenek fel, amivel kiválthatták lejáró adósságaikat, vagy új beruházásaikat finanszírozhatták a csökkenő banki hitelkínálat ellenére (Zohlnhöfner 2011b). A kormány 2008 novemberében 15 pontos növekedést és foglalkoztatást segítő programot hirdetett, aminek keretébe tartozott többek között a „roncsautó prémium” meghirdetése,⁷ továbbá a munkahelyek védelme érdekében a részmunkaidős foglalkoztatási forma kiemelt támogatása.⁸

Eredmények

A német bankrendszer nagyobb sérülés nélkül vészelte át a válságot, a szövetségi és tartományi kormányok pénzalapjai segítsége révén az országban egyetlen bank sem jelentett csődöt. A GDP csökkenése már 2009 második negyedévében megállt. A „roncsautó prémium” hozzájárult ahhoz, hogy 2009-ben a rossz gazdasági helyzet ellenére 1 millióval több új autót helyeztek forgalomba, mint 2008-ban, a fogyasztók pedig 12,3 milliárd euróval többet költöttek autóvásárlásra, mint egy évvel korábban. Bár a munkanélküliek száma növekedett, az emelkedés az eurózóna és az EU átlaga alatt maradt (Antalóczy 2010, 25–30). A kormányzati intézkedések következtében a háztartások szintjén 2009 őszeig nem volt drasztikus hatása a válságnak. A választók egyéni, háztartási helyzetértékelése pozitívabb volt a gazdaság egészéről alkotott véleményénél (Rattinger and Steinbrecher 2011).

Kritikák

A kormányzati intézkedésekkel szemben a legfőbb kritikaként azt fogalmazták meg, hogy inkoherens intézkedési csomagok kerültek meghirdetésre (pl. adócsökkentés bizonyos területeken, más területeken viszont az állami szerepvállalás határozott növelése zajlott). Az ország előtt álló kihívásokra, így az oktatási, egészségügyi és társadalombiztosítási rendszer előregedésből fakadó kihívásokra a kormány nem adott választ, viszont sikerült megakadályoznia, hogy a válság eszkalálódjon (Clemens 2010). A válságkezelő csomagok inkoherenciájának fő oka a nagykoalíció pártjainak eltérő gazdaságfilozófiájára és politikai érdekeire vezethető vissza.

7 Amennyiben egy autótulajdonos legalább 9 éves személyautóját a roncslepre vitte, és egyúttal új, környezetkímélő autót vásárolt, 2500 eurós támogatást (ún. környezetvédelmi díjat) kapott a német államtól (Antalóczy 2010, 18).

8 A rövidített munkaidő (*Kurzarbeit*) gyökerei a 20. század elejéig nyúlnak vissza, törvénybe foglalása 1957-ben történt, amit azóta több alkalommal módosítottak. Amennyiben egy vállalat rendelési, és így várhatóan termelése is, csökkenni fog, akkor a munkaügyi hatóságon keresztül állami segítséget kérhet. Az állami segítségnyújtás lényege, hogy bizonyos ideig (általában 6 hónapig) a munkaadó rövidebb munkaidőben foglalkoztathatja alkalmazottait, akiknek a munkaügyi hatóság a teljes munkaidőre egészíti ki a bért. 2008 novemberében a Merkel-kormány 6-ról 12 hónapra növelte a program időtartamát, egyúttal lehetővé tette, hogy az összeget a munkavállaló továbbképzésére fordítsák (Antalóczy 2010, 18).

(Pl. a bankmentést a CDU, a nagyvállalatok megsegítését az SPD kezdeményezte, de mind a két párt ellentétesen ítélte meg azok kivitelezésének részleteit, amely egyúttal minden alkalommal felszínre hozta a párton belüli ellentéteket is.) A kormány döntéshozatali mechanizmusában ebben az időszakban a korábbi éveknel is hangsúlyosabb szerep hárult a CDU és az SPD frakcióvezetőire. Volker Kauder és Peter Struck meghatározó szerepet játszott a legfontosabb kérdések egyeztetési folyamataiban, illetve a parlamenti képviselők támogatásának biztosításában (Clemens 2010).

A válságkezelés megítélése a közvélemény által

A választók nagyon fontos ügyként kezelték a pénzügyi válságot, valamint az arra adott reakciókat. 2008 októberében a választók 49 százaléka a bankválságot tartotta az ország legfontosabb problémájának. A válság reálgazdaságba történő begyűrűzésével párhuzamosan változott a választók véleménye is. A munkanélküliséget 2008 októberében 31 százalék, viszont 2009 augusztusában már 60 százalék, a gazdaság helyzetét pedig a 2008 őszen mért 10 százalékhöz képest 2009 nyarán már 30 százalék nevezte meg a legégetőbb problémaként (Zohlnhöfner 2011a).

A munkahelyek védelme tekintetében a szociáldemokratákat, a válságkezelés esetében viszont a CDU-t tekintette kompetensebbnek a közvélemény. Az SPD esetében a párton belül és a szavazótáborban is komoly identitásproblémát okozott, hogy a Schröder-korszakkal ellentétben a párt vezetése ismét a határozott állami szerepvállalást hirdette gazdaságpolitikai ügyekben. Ráadásul a választók többsége elvetette az állami tulajdon növelését célzó lépéseket, miközben az adócsökkentés pozitív fogadtatásban részesült. Ennek eredményeképp a CDU előnybe került a szociáldemokratákkal szemben. A CDU kompetenciájának megítélését javította, hogy a sok esetben tanácstalan Michael Glos (CSU) gazdasági minisztert a jóval aktívabb és világosabb elképzelésekkel rendelkező Karl-Theodor zu Guttenberg (CSU) váltotta 2009 elején (Zohlnhöfner 2011a).

4. Politikai következmények: a 2009-es választás és a nagykoalíció felbomlása

A nagykoalíciót a 2009-es választás utáni időszakban egyik fél sem akarta fenntartani. A 2005-ös megállapodást csak átmenetinek gondolták. 4 éven át tartó együttműködésük, a közösen véghezvitt válságkezelő intézkedések azonban meggátolták a két nagy pártot abban, hogy olyan jelentős kérdést emeljenek kampánytémává,

amiben markánsan különböző álláspontot képviseltek volna (Bachl and Brettschneider 2011).

A nagykoalícióban az SPD kulcstárcáit a Schröder-korszak emblematisztikus személyei töltötték be,⁹ emiatt a párt annak ellenére sem tudott megszabadulni a „reformpárti” bélyegtől, hogy a kormányzati pozíciókkal nem rendelkező pártvezetők (különösen Kurt Beck, aki 2006 és 2008 között volt a párt elnöke) rendre a határozott állami szerepvállalás és a jóléti szolgáltatások védelme mellett emeltek szót. Az áfaemelés és a nyugdíjkorhatár 67 évre emelését egyaránt a szociáldemokratákhoz kötötték, a korábbi Agenda 2010 és Hartz IV reformcsomagok folytatásaként értékelték a szakszervezetek. Az SPD helyzetét nehezítette, hogy vezetői 2005-ben azal indokolták saját választóik előtt nagykoalíciós szerepvállalásukat, hogy ezáltal megvédhetik a társadalom szegényebb rétegeit a CDU piacpárti döntéseitől. Ehhez képest a baloldali szavazók úgy érzékelték, hogy a szociáldemokrata miniszterek nevéhez fűződtek azok a lépések, amelyek adóemeléssel, a nyugdíjkorhatár emelésével, a jóléti szolgáltatások megnyirbálásával jártak (Bachl and Brettschneider 2011). Ugyanakkor Schröder utódai képtelennek bizonyultak a párt előtt tornyosuló szervezeti, ideológiai és stratégiai kihívások kezelésére. Schröder 2004-ben mondott le a pártelnökségről, a 2009-es választásig négy alkalommal került sor újabb elnök-cserére¹⁰ (Faas 2010; Paterson and Sloam 2010). Az SPD ezekben az években nem tudott egyetlen arcot sem felmutatni a CDU-val szemben, miközben Angela Merkel ebben az időszakban szilárdította meg hatalmát és vált egyértelmű vezetőjévé, nyilvánosság előtti megjelenítőjévé pártjának.

2009 közéleti vitáiban, választási kampányaiban a válság, illetve annak munkaerőpiacra gyakorolt hatása számított központi témának. Emellett a kisebb pártok próbálták néhány közpolitikai ügyet fókuszba helyezni annak érdekében, hogy megkülönböztethessék magukat a többi szereplőtől. A liberálisoknak az adórendszer, a zöldek esetében a nukleáris energia, a Baloldal számára pedig az afganisztáni bevetés kérdése jelentett ilyen hangsúlyos ügyet (Faas 2010). A júniusi EP-választás kampányában a szociáldemokraták negatív üzenetekre építve támadást indítottak a CDU, az FDP és a Baloldal ellen. A választók azonban nem értékelték, hogy egy kormányzó párt egyrészt saját koalíciós partnerét kritizálja, másrészt a zöldek ki-

9 Franz Müntefering a munkaügyi (1998–1999 között közlekedési és infrastruktúra-ügyi miniszter, ezt követően az SPD főtitkára), Frank-Walter Steinmeier a külügyi (1999–2005 között kancellári hivatalalt vezető miniszter), Peer Steinbrück a pénzügyi tárcát (2002–2005 között Észak-Rajna-Vesztfália tartomány miniszterelnöke) kapta az első Merkel-kormányban. Mellettük megtarthatta tisztségét Ulla Schmidt egészségügyi (2001-től hivatalban), Brigitte Zypries igazságügyi (2002-től hivatalban), továbbá Heidemarie Wiecek-Zeul gazdasági együttműködésért és fejlesztésért felelős miniszter (1998-tól hivatalban).

10 Franz Müntefering 2004 márciusa és 2005 novembere, majd 2008 októbere és 2009 novembere között, Mathias Platzeck 2005 novemberétől 2006 áprilisáig, Kurt Beck pedig 2006 áprilisa és 2008 szeptembere között töltötte be a pártelnöki tisztséget. Rajtuk kívül még Frank-Walter Steinmeier vezette a pártot ideiglenes elnökként hat héten át 2008 őszén.

vül minden politikai szereplővel összekülönbözik válságos időszakban. A 2009-es EP-választás – miként a 2. táblázat mutatja – az SPD történetének egyik leggyengébb eredményével végződött (Bachl and Brettschneider 2011).

2. táblázat. A 2009-es európai parlamenti választás eredménye

Párt	Szavazatarány (Szavazatszám)		Mandátumok száma	
	2009	Változás	2009	Változás
Kereszténydemokrata Unió (CDU)	30,7% (8.071.391)	- 5,8% (- 1.341.606)	34	- 6
Szociáldemokrata Párt (SPD)	20,8% (5.472.566)	- 0,7% (- 75.405)	23	0
Zöldek (GRN)	12,1% (3.194.509)	+ 0,2% (+ 114.781)	14	+ 1
Szabad Demokraták Pártja (FDP)	11,0% (2.888.084)	+ 4,9% (+ 1.322.653)	12	+ 5
Baloldal (LNK)	7,5% (1.969.239)	+ 1,4% (+ 390.130)	8	+ 1
Keresztényszociális Unió (CSU)	7,2% (1.896.762)	- 0,8% (- 167.138)	8	- 1
Egyéb	10,7% (2.840.893)	+ 0,8% (+ 306.351)	0	0

Forrás: Europawahl 2009

Az EP-választás után kétségbe esett szociáldemokraták stratégiát váltottak, az őszi Bundestag-választás előtt rendszeresen újabb és újabb, rövid életű közpolitikai ügyeket vetettek fel, amik a választók és a riválisok részéről is visszhang nélkül maradtak. A közvélemény-kutatások, valamint a tartományi és EP-választási eredményektől függetlenül az SPD vezetői új, zöldekkel kötendő koalícióval kampányoltak, ami a választók jelentős része előtt hiteltelenné tette kancellárjelöltjüket, Steinmeiert. A kormányalakításra vonatkozó folyamatos ígéretes egyúttal arra is lehetőséget kínált, hogy a kereszténydemokrata és liberális aktivisták azt terjesszék, amennyiben a három baloldali párt többségbe kerül a választáson, akkor az SPD balszárnya félreállítja a centrista Steinmeiert, és más vezetésével alakítanak kormányt (Bachl and Brettschneider 2011).

A szociáldemokratákkal szemben Merkel hatásosan használta ki a válságban rejlő azon lehetőségeket, hogy kompetens vezetőként pozícionálja magát. Személye a folytonosságot és a kiszámíthatóságot jelentette, szemben a több alkalommal pártelnököt váltó szociáldemokratákkal, akik nem tudtak koherens alternatívát kínálni a

Merkel-vezette CDU-val szemben (Bachl and Brettschneider 2011). A kereszténydemokraták soraiban sokan fogadták csalódással a 2005-ös választási eredményt és a nagykoalíció kényszerét. Merkel számára azonban hosszú távon kedvező környezetet teremtett a két nagy párt összefogása. Egyrészt kormányfőként bővíthette párton belüli mozgásterét, másrészt a többi párttal szemben is előnyös helyzetbe juttatta. Az SPD 2009-ben képtelennek bizonyult olyan szintézis megfogalmazására, amelyre építve a kampányban egyszerre ismerhette volna el a kormányzati sikereket, és kritizálhatta volna a hiányosságokat. Mivel ezt az inkoherenciát nem tudták feloldani, a válságra adott kormányzati válaszok népszerűségét a CDU söpörte be, a „politikai árát” viszont az SPD fizette meg.

A CDU 2009-es kampányában már egyértelműen Merkel személyét állította középpontba, a választást személyéről szóló népszavazássá igyekezett alakítani. Statisztikai módszerekkel nehéz kimutatni, hogy pontosan mitől növekedett jelentősen Merkel népszerűsége négy év alatt. Az inkumbens pozícióból adódó előnyök, a médiával kialakított partneri kapcsolat, valamint a válságkezelő lépésekkel sugárzott magabiztosság valószínűleg együtt váltotta ki ezt a hatást (Schoen 2011).

2005-ben Merkel személye még nem jelentett különösebb vonzerőt a kereszténydemokrata szavazók számára. A CDU gazdasági programját erő támadások azonban lehetőséget adtak a szociáldemokratáknak, hogy 2002-höz hasonlóan néhány hét alatt ledolgozzák korábbi hátrányukat, igaz a vezetést 2005-ben már nem tudták átvenni (Schoen 2011). Ezek a tapasztalatok vezettek ahhoz, hogy a 2009-es kampányt kizárólag a kancellár személyére építsék fel, és a korábbi választásokkal ellentétben kerültek bármiféle konkrét közpolitikai vitát, legyenek azok gazdasági jellegűek vagy a hagyományos konzervatív tábort érdeklő kérdések (pl. családpolitika, rendészet). Merkel a kampány során dicsérte a szociáldemokraták válságkezelésben végzett munkáját, ugyanakkor bírálta az SPD balszárnyát, akiket azzal vádolt, hogy hárompárti baloldali koalíciót hoznának létre, amivel veszélybe sodornák négy év eredményeit (Bachl and Brettschneider 2011).

A CDU-nak ráadásul az is megadatott, hogy csalódott választói olyan pártot találhassanak maguknak, amellyel elképzelhető a közös kormányzás. A német politika egyetlen határozottan piacpárti alakulataként a liberális FDP tudta begyűjteni azoknak a kereszténydemokratáknak a szavazatait, akik elégedetlenek voltak a CDU kompromisszumaival. Így viszont 2009-re reális alternatívává vált a klasszikusnak tekinthető kereszténydemokrata-liberális koalíció újbóli kormányra kerülése (Steltmeier 2009; Clemens 2010; Zohlnhöfner 2011a).

A szavazók úgy ítélték meg, hogy a CDU–FDP szövetség alkalmasabb a válság kezelésére. Az FDP nem is támadta érdemben a kormány gazdaságpolitikáját, csupán jelentős mértékű adócsökkentő csomagját hangsúlyozta a kampány során (Bachl and Brettschneider 2011). Az SPD centrumában lévő szavazóinak jelentős

része, akik a Schröder-korszakban kezdtek el szimpatizálni a szociáldemokratákkal, a gazdasági és filozófiai irányváltások, a 2009-es kampányban bemutatott határozatlanság miatt elfordultak a párttól. Ezt a folyamatot erősítette, hogy a legfőbb politikai és gazdasági kérdésekre a szociáldemokrata vezetők nem tudtak határozott és koherens választ adni. További hátrányt jelentett számukra, hogy a Baloldal az SPD folyamatos kritikájára, a német közélet főáramához alkalmazkodott gazdaság- és külpolitikájának bírálatára építette fel kampányát, így 2005-höz hasonlóan ismét sok szavazót hódított el az elégedetlen szociáldemokraták köréből.

3. táblázat. A 2009-es Bundestag-választás eredménye

Párt	Szavazatarány (Szavazatszám)		Mandátumok száma	
	2009	Változás	2009	Változás
Unió (CDU–CSU)	33,8% (14.658.515)	- 1,4% (- 1.972.534)	239	+ 13
Szociáldemokrata Párt (SPD)	23,0% (9.990.488)	- 11,2% (- 6.204.177)	146	- 76
Szabad Demokraták Pártja (FDP)	14,6% (6.316.080)	+ 4,8% (+ 1.667.936)	93	+32
Baloldal (LNK)	11,9% (5.155.933)	+ 3,2% (+ 1.037.739)	76	+ 22
Zöldek (GRN)	10,7% (4.643.272)	+ 2,6% (+ 804.946)	68	+ 17
Egyéb	6,0% (2.606.902)	+ 2,1% (+ 749.292)	0	0

Forrás: Bundestagswahl 2009

A 2009-es Bundestag-választáson a CDU szempontjából ambivalens eredmény született. A választási győzelmet sikerült elérni, és az áhított kereszténydemokrata–liberális koalíciót is sikerült létrehozni. Ugyanakkor a párt támogatottsága tovább csökkent, ami elsősorban abból fakadt, hogy a kampány során kerültek bármiféle konkrét közpolitikai állásfoglalást. A piacpárti szavazók a markáns elemeket megfogalmazó FDP felé mozdultak el, míg a hagyományos konzervatív témákhoz ragaszkodók egy része otthon maradt a választás napján (Bachl and Brettschneider 2011).

Merkel szempontjából viszont a kampánystratégia is sikerrel járt. Személyét a szavazók 2005-höz képest sokkal erőteljesebben azonosították nem csupán a sikeres kormányzással, hanem a CDU győzelmének feltételeként is (Schoen 2011). Merkel idején a CDU társadalomképe, programja radikálisan megváltozott, ami ré-

vén megvalósult a párt modernizációjára vonatkozó elképzelés. A párt az új, városi középosztály igényeihez igazodva alkotta meg új profilját, amely keretei között elképzelhető az együttműködés a liberálisokkal, a szociáldemokratákkal vagy akár a zöldekkel is (Clemens 2009). Így teljesült a párt alapítása óta követett fő célkitűzés is, a kormányzati pozíció biztosítása, ami révén fenntartható a CDU mögötti háttér. Merkel 2005 és 2009 között nem csupán koalíciós partnere gyengeségeit használta ki sikere, hatalma megtartása érdekében, hanem a kormányzati pozíció adta lehetőségekkel élve pártja választási sikerét is személyével kötötte össze.¹¹

5. Összegzés, értékelés

Angela Merkel 2005-ben hét év elteltével vezette győzelemre a kereszténydemokratákat. Bár győzelmének mértéke elmaradt a közvélemény-kutatók által előre jelzettől, és ezért a szociáldemokratákkal kényszerült nagykoalíció alkotására, mégis sikeresen használta ki az ebben rejlő lehetőségeket. Különösen igaz ez a válságkezelés időszakára, valamint annak politikai következményeire. Azáltal, hogy a válság előtt hozott megszorító lépéseket a választók a szociáldemokrata vezetésű pénzügy-, illetve munkaügyi minisztériumhoz kötötték, az SPD nem tudott megszabadulni a „szociálisan érzéketlen reformpártiság” bélyegétől, ami a Schröder-korszakban ragadt rá. A kormányzati ciklus későbbi szakaszában, amikor a pénzügyi válság jelentkezett, a lehetséges kormányzati alternatívát jelentő koalíciós társ vezetői is kénytelenek voltak azt a válságnarratívát magukévá tenni és képviselni, amellyel a kancellár magyarázta a gazdasági nehézségeket.

Merkel több tekintetben is innovációt hajtott végre a német politikában a 2005–2009 közötti időszakban. A gazdasági válságkezelés során a kormány olyan nem konvencionális eszközökkel élt, amelyek alkalmazása korábban elképzelhetetlennek számított (pl. autótásárlási támogatások, részmunkaidős foglalkoztatás). Ezzel párhuzamosan folytatódott a CDU-n belüli átrendeződés, amelynek az volt a célja, hogy a kereszténydemokraták minél több városi, szekuláris fiatal és női szavazót érjenek el. Mindkét folyamat esetében növelte a kancellár-pártelnök mozgásterét a válság, mert lehetőséget adott arra, hogy kezdeményezően lépjen fel, továbbá egyedül „arassa le” a válságkezelés politikai sikereit, és riválisaira hárítsa a

¹¹ A CDU jövője szempontjából komoly kihívásnak számít az Alternatíva Németországért (*Alternative für Deutschland, AfD*) nevet viselő euroszeptikus párt, amely 2013-ban csak kevéssel maradt el az 5 százalékos parlamenti küszöbötől. 2014-ben pedig már 7 százalékos eredményt ért el az EP-választáson. Az AfD megjelenése és sikere kívül esik a fejezet időhorizontján, ezért részletesen nem foglalkozunk vele ebben az írásban, viszont a pártot érdemes megemlíteni ezen a ponton, mert hosszú idő után ez a szervezet jelenthet jobboldali riválist a kereszténydemokraták dominanciájával szemben.

sikertelenségeket. Ennek révén pedig a 2009-es választást követően új összetételű koalíció élén folytathatta politikai karrierjét.

Hivatkozások

- Antalóczy Katalin (2010): Válság és válságkezelés Németországban. *Külgazdaság*, 54. évf., 5-6. sz., 3–32. pp.
- Bachl, Marko and Brettschneider, Frank (2011): The German National Election Campaign and the Mass Media. *German Politics*, vol. 20., no. 1., 51–74. pp.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, and van Esch, Femke (2012): Political Leadership in Times of Crisis: Comparing Leader Responses to Financial Turbulence. In: Rudger Helms (ed.): *Comparative Political Leadership*. Houndmills, Palgrave Macmillan, 119-141. pp.
- Clemens, Clay (2009): Modernisation or Disorientation? Policy Change in Merkel's CDU. *German Politics*, vol. 18., no. 2., 121–139. pp.
- Clemens, Clay (2010): Lose-Lose Proposition. Policy Change and Party Politics in Grand Coalition. *German Politics and Society*, vol. 28., no. 3., 1–24. pp.
- Clemens, Clay (2011): Explaining Merkel's Autonomy in the Grand Coalition: Personalization or Party Organisation? *German Politics*, vol. 20., no. 4., 469–485. pp.
- Coffé, Hilde, and Plassa, Rebecca (2010): Party Policy Position of Die Linke: A Continuation of the PDS? *Party Politics*, vol. 16., no. 6., 721–735. pp.
- Faas, Thorsten (2010): The German Federal Election of 2009: Sprouting Coalitions, Drooping Social Democrats. *West European Politics*, vol. 33., no 4., 894–903. pp.
- Green, Simon (2013): Societal Transformation and Programmatic Change in the CDU. *German Politics*, vol. 22., no. 1–2., 46–63. pp.
- Hepburn, Eve (2008): The Neglected Nation: The CSU and the Territorial Cleavage in Bavarian Party Politics. *German Politics*, vol. 17., no. 2., 184–202. pp.
- Lau, Mariam (2009): *Die letzte Volkspartei. Angela Merkel und die Modernisierung der CDU*. München, Deutsche Verlags-Anstalt.
- Nachtwey, Oliver (2013): Market Social Democracy: The Transformation of the SPD up to 2007. *German Politics*, vol. 22., no. 3., 235–252. pp.
- Paterson, William E. and Sloam, James (2010): The SPD and the Debacle of the 2009 German Federal Election. An Opportunity for Renewal. *German Politics and Society*, vol. 28., no. 3., 65–81. pp.
- Pautz, Hartwig (2010): The Role of Think Tanks in the Modernisation of the SPD. *German Politics*, vol. 19., no. 2., 183–199. pp.

- Rattinger, Hans and Steinbrecher, Markus (2011): Economic Voting in Times of Economic Crisis. *German Politics*, vol. 20., no. 1., 128–145. pp.
- Pulzer, Peter (2006): Germany Votes for Deadlock: The Federal Election of 2005. *West European Politics*, vol. 29., no. 3., 560–572. pp.
- Schoen, Harald (2011): Merely a Referendum on Chancellor Merkel? Parties, Issues and Candidates in the 2009 German Federal Election. *German Politics*, vol. 20., no. 1., 92–106. pp.
- Steltemeier, Rolf (2009): On the Way Back into Government? The Free Democratic Party Gearing Up for the 2009 Elections. *German Politics and Society*, vol. 27., no. 2., 63–75. pp.
- Wiliarty, Sarah Elise (2008): Angela Merkel's Path to Power: The Role of Internal Party Dynamics and Leadership. *German Politics*, vol. 17., no. 1., 81–96. pp.
- Wiliarty, Sarah Elise (2013): Gender as a Modernising Force in the German CDU. *German Politics*, vol. 22., no. 1–2., 172–190. pp.
- Zohlnhöfner, Reimut (2011a): The 2009 Federal Election and the Economic Crisis. *German Politics*, vol. 20., no. 1., 12–27. pp.
- Zohlnhöfner, Reimut (2011b): Between a Hard Rock and a Hard Place: The Grand Coalition's Response to the Economic Crisis. *German Politics*, vol. 20., no. 2., 227–242. pp.
- Zolleis, Udo and Wertheimer, Carina (2013): Is the CSU Still a *Volkspartei*? *German Politics*, vol. 22., no. 1–2., 97–113. pp.

Internetes források, adatbázisok

Német választási eredmények, statisztikák:

Der Bundeswahlleiter (utolsó letöltés 2017. augusztus 23.)

<https://www.bundeswahlleiter.de/bundeswahlleiter.html>

OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) adatai, statisztikái:

GDP statisztikák (utolsó letöltés 2017. augusztus 23.)

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=SNA_TABLE1#

Központi kormányzati adósság statisztikái (utolsó letöltés 2017. augusztus 23.)

http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=GOV_DEBT#

Rövidtávú munkaerőpiaci statisztikák (utolsó letöltés 2017. augusztus 23.)

<http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=STLABOUR#>

4. fejezet

Nicolas Sarkozy: egy válságelnökség fordulópontjai

SOÓS ESZTER PETRONELLA

Bevezetés

Nicolas Sarkozy elnöksége (2007–2012) válságelnökség: mindvégig egy válság-narratíva keretezte. A gazdasági mutatók is erre utalnak: a folyó áron számolt GDP mértéke még 2013-ban, Hollande elnök kormányzásának első teljes évében sem érte el a 2008-as év szintjét (World Bank national accounts data...). Bár François Hollande 2012 végén azt mondta, az eurózóna válsága véget ért (Hollande: la crise... 2012, 10 décembre), a közbeszéd még 2015-ben is jelenvalóként érzékelt a válságot, melynek fő tünete a magas munkanélküliség (egyébként a 2012-es kampányban Sarkozy is úgy vélte, lezárult a pénzügyi válság (Nicolas Sarkozy annonce... 2012, 27 mars). A közvélemény-kutatások még 2015-ben is használták a „válság” szót. (Les Français majoritairement... 2015 21 mars) Ez is indokolja, hogy Nicolas Sarkozy teljes elnökségét válságidőszakként értelmezzük, noha az akut, tűzoltást igénylő pénzügyi válságszakasz 2009 végére véget ért. E rövid, tűzoltásos periódus volt az egyetlen olyan időszak, amelyet klasszikus recessziós gazdasági válságként azonosíthatunk, hiszen év/év alapon tekintve a francia gazdaság csak 2009-ben fordult recesszióba (a Világbank adatai (GDP growth (annual%))...)) szerint Franciaország 2010–2011-ben 2% körüli, 2008-ban, 2012-ben és 2013-ban pedig 0%-nál egy kicsit magasabb növekedést produkált: sorrendben 0,2%; 0,3%; illetve 0,3%-ot).

A jelen esettanulmány arra keresi a választ, hogy a 2008-as pénzügyi válság milyen hatással volt Sarkozy (válság)elnökségére, melyek voltak azok a döntési helyzetek és alternatívák, amelyekkel szembesült, és amelyek meghatározták későbbi mozgásterét. Vajon a válság okozta-e Nicolas Sarkozy szűk választási vereségét 2012 tavaszán szocialista kihívójával szemben?

A dolgozat a következő struktúra szerint alakul: először bemutatjuk a francia politikai rendszert, mint kontextust, röviden vázoljuk a francia köztársasági rendszer normatív paradigma jellegét (1. rész), illetve Nicolas Sarkozy politika-felfogását, személyiségét és vezetési stílusát (2. rész). Ezután szakaszokra bontva vizsgáljuk Nicolas Sarkozy válságkezelési és tágabb értelemben vett vezetési tevékenységét. Először áttekintjük a válság előtti döntési alternatívákat (3. rész), majd a válság tűzoltási fázisát (4. rész), elemezzük a 2010-es fordulatot (5. rész), végül pedig értelmezzük a 2010–2012 közötti tág kampányidőszakot (6. rész), melynek

a végére a 2007 óta bevezetett reformok nagy részét visszafordították (Cole 2012, 316). Ezt követően egy táblázat formájában kísérletet teszünk Nicolas Sarkozy válságelnökségének átfogó értelmezésre (7. rész), s mielőtt összefoglalást adnánk (9. rész) a dolgozatban megfogalmazott megállapításokról, kitérünk a jelen kötet 1. fejezetében bemutatott hipotézisekre is (8. rész).

1. A francia rendszer mint kontextus

A francia ötödik. köztársaság kontextust jelent minden francia politikai vezető számára: a Charles de Gaulle-féle karizmatikus uralom intézményesítését, weberi értelemben a karizma mindennapivá válását testesíti meg (Soós 2012). A közvetlen elnökválasztást De Gaulle éppen az intézményesítés céljával javasolta 1962-ben, tudva, hogy utódja nem rendelkezik majd az ő személyes karizmatikus legitimációjával. Ő honosította meg az alkotmány elnöki olvasatát, mert tudta, hogy az alkotmány történeti jelenség (Avril 2008), amelynek létezik parlamentáris olvasata is, ahogy az ún. kohabitációk időszakában ez világossá vált (Johancsik 2003; Poulard 1990). Mások szerint De Gaulle hivatalba lépése után teremtette meg az elnöki olvasatot, nemegyszer az alkotmányon való átlépés által (Gaffney 2010, 29). Tény: a mai napig számos alkotmányos tradíció úgy működik, ahogy azt De Gaulle meghonosította. Ilyen tradíció például a miniszterelnök felmentésének hagyománya, melyet De Gaulle a dátumozatlan lemondások intézményesítésével (Nagy 2001, 118) tett a rendszer nem vitatott részévé.

Az elnököktől elvárt viselkedést a polgárok ma is De Gaulle-hoz mérik, akinek a kívánatos vezetői személyiségről kész doktrínája volt, melyet a *Le fil de l'épée* (A kard éle) című könyvében fejtett ki (De Gaulle 1971). Ha az elvárt elnöki viselkedés nem is határozható meg egyértelműen, azt meg lehet mondani, hogy milyen az az elnök, amely nem felel meg a francia kollektív tudatban elvárt képnek. Az elnöki intézmény és az ahhoz kapcsolódó hagyományok behatárolják, hogy mit tehet meg egy elnök, és mit nem (Gaffney 2010; Gaffney 2012; Cole 2012). A közjót megjelenítő elnök például nem viselkedhet pártvezérként, de képesnek kell lennie a többség összetartására a miniszterelnökön keresztül; cselekvőképesnek és határozottnak kell lennie, de nem irányíthatja kormányfő módjára közvetlenül az államigazgatást; fenn kell tartania a francia szuverenitás szimbolikus kellékeit, de a nyugati szövetségi rendszer részeként kell érvényesítenie a francia nemzetállami érdekeket. Vagyis a francia elnöki szerep bonyolult egyensúlyozási gyakorlat, és a sikeres megoldásban kulcsfontosságú a miniszterelnök személye, aki nemcsak lecserélhető, de szükség esetén a politikai felelősség hordozója, az elnöki tekintély védelmezője is. Egy közvélemény-kutatás szerint a franciák az alábbiakat tartják az elnök három

legfontosabb tulajdonságának: pragmatizmus és földhöz ragadtság, a körülményekhez való ideológiamentes alkalmazkodás, műveltség (Philosophie Magazine, 2011). E tulajdonságok De Gaulle személyiségét és elnökségét is jellemezték, vélhetően a kollektív tudatalatti megnyilvánulásával van dolgunk.

A hatályos francia alkotmány egy olyan ember nézeteit tükrözi, aki válsághelyzetekben szocializálódott politikusként, és magát rendkívüli, történelmi feladatok végrehajtójának tekintette. Az alkotmány¹ kiemeli a rendszerben az elnököt és a kormányt a parlament rovására (rendeleti kormányzás lehetősége, a parlament működésének alkotmányos korlátai, a hírhedt 49-3),² válság időszakában pedig különösen a parlament rovására (16. cikk a rendkívüli felhatalmazásról). Ám éppen Sarkozy időszakában csökkent a kormány nyomásgyakorlási arzenálja a 2008-as alkotmánymódosítási csomag által, amely többek között limitálta a kormány jogkörét a parlamenti napirend meghatározására, szűkítette a 49-3 alkalmazásának körét, továbbá szélesítette az Alkotmánytanács jogkörét, és az elnöki referendum-monopóliumot is megszüntette.

A 2000-es népszavazás és alkotmányreform, amely az elnök mandátumának a hosszát 7 évről 5 évre csökkentette, erősítette az elnöki pozíciót, intézményesen garantálva, hogy az elnöknek – egészen ritka kivételektől eltekintve – meglegyen a szükséges parlamenti többsége egész mandátuma alatt (Cole 2012 szerint az ötéves elnöki mandátum „fel is gyorsította” az elnökséget, vagyis Sarkozy később bemutatandó szokatlan aktivitása nem volt logikátlan reakció az intézményrendszer változására). Az elnök többségét a gyakorlatban – a győzteshez húzás jelensége által – az biztosítja, hogy 2002-től kezdve az elnökválasztás és a nemzetgyűlési választás között pár hét telik el csupán.

Már De Gaulle 1965-ös újraválasztásakor is világos volt, hogy egy erős és szervezett párt nélkül lehetetlen elnökválasztást nyerni. A 2002 utáni francia politikában ez még inkább igaz, hiszen választási évben rövid időn belül két nemzeti szintű kampányt kell levezetni. Nicolas Sarkozy felismerte ezt, ezért tartotta fontosnak 2004-ben a Jacques Chirac-féle UMP elnökségének a megszerzését.

A mindenkori francia politikai vezetésnek van egy normatív, az elnöki szerepeltávolításoktól független kontextusa is, melyet köztársasági paradigmának nevezek (Soós 2013). Ez a paradigma kis túlzással egyfajta uralkodó ideológiát takar. A köztársaság normatív értelmezése az a keret, melyben a közéleti kérdéseket legitim módon fel

1 „Texte intégral de la Constitution du 4 octobre 1958 en vigueur”, <http://www.conseil-constitutionnel.fr>.

2 „49-3 (...) értelmében a szöveget elfogadottnak kell tekinteni, ha egy bizonyos időn, 24 órán belül nem nyújtanak be bizalmatlansági indítványt a kormány ellen. (...) A 49-3 tehát annak az eszköze, hogy a kormány olyan törvényeket vigyen át a Nemzetgyűlésen, amelyeket a kormánytöbbség, vagy annak egy része nem feltétlenül akar - ez egy alkotmányos zsarolási eszköz, hiszen a renegát képviselők a 49-3 életbe lépésekor gyakorlatilag a kormány bukása [és egy lehetséges feloszlás és mandátumvesztés], valamint a belenyugvás között választhatnak.” (Soós 2015. február 27.)

lehet tenni. Ugyanakkor a republikanizmusnak, a köztársaságnak nincs pontos definíciója. Van, aki szerint kutatója válogatja, hogy mit ért republikanizmus alatt (Vincent 2007, 240). A konzervatív filozófus, Chantal Delsol szerint a republikanizmus elsősorban abban a jellemzőjében ragadható meg leginkább, hogy bizonyos megjelenési formái Franciaországban uralkodó ideológiává váltak (Delsol 2004).

Mindenesetre a köztársasági paradigma leglátványosabb elemei minden bizonnyal az ingyenes, kötelező, laikus nevelés, az állampolgárság alapú nemzetfogalom, a laikus állam eszménye, a francia „jóléti modell”, továbbá a gazdasági értelemben intervencionista államfelfogás, melyhez kötődik az állampolgári jogok és kötelességek dialektikája.

A nyolcvanas évektől kezdve e modellt számos kihívás érte. A francia elit csendben reformált, de erőteljesen védte a munkaerőpiacon már bent lévőket, illetve növelte a szociális kiadásokat és az újraelosztást a fájdalom és a munkanélküliség hatásainak enyhítésére (Levy 2010). Ez viszont – egy bizonyos értelmezési keretben – passzivitáshoz vezet, nem ösztönöz munkakeresésre és munkavállalásra (u.o.). Mindez az államadósság növekedését vonta maga után, mely 2002 után, de 2008 előtt már meghaladta a stabilitási és növekedési paktumban meghatározott 60%-os GDP-hez viszonyított arányt. 2012-ben a központi kormányzat adóssága már elérte a GDP 100%-át (ezek a Világbank adatai, az Európai Bizottság más adatokat használ, ott az adósság meghaladja a GDP 90%-át, s közelít a 100%-hoz). (Lásd: Economic performance by country.....)

Ez a modell végül nem szándékolt következményeket hozott a 2008-as pénzügyi válságban. Így a válság szociális és adósságválság szakasza a francia politikai elit számára részben endogén (a nyolcvanas években kialakult mai „francia modellről” és az „altató jóléti államról” lásd Levy 2010). Ebben a kérdésben nem ártatlan Nicolas Sarkozy sem, aki 2002 és 2007 között többször volt miniszter, sőt, gazdasági miniszter is: a Világbank adatai szerint 2002 és 2007 között is növekedett az államadósság, bár a hiány 3% alatt maradt (2009-ben és 2010-ben viszont megugrott, és azóta sem sikerült a hiányt a maastrichti kritériumok közelébe tornászni, s elképzelhető, hogy erre 2017-ig nem is kerül sor³).

Ugyanakkor Nicolas Sarkozy megjelenéséig senki nem igyekezett az említett „francia modellt”, megkérdőjelezni, illetve annak alternatív értelmezéseit felvetni. Nicolas Sarkozy 2006–2007-es helyzetértékelése szerint a francia mozdulatlanságot, a válságérzetet az okozza, hogy túl sok a levert cölöp. Erről és kapcsolódó szakpolitikai nézeteiről *Vallomások* című kötetében írt (Sarkozy 2006).

3 „La maîtrise des dépenses publiques”, <http://www.gouvernement.fr>.

2. Nicolas Sarkozy: személyiségrajz és helyzetértékelés

Nicolas Sarkozy nem az elit klasszikus köreiből származik: nem végzett Sciences-Pót, nem volt *énarque*, politikai karrierjét sem minisztériumi kabinetekben építette. Gyerekkorában sokat szenvedett „idegensége” és apja hiánya miatt. Türelmetlen személyiség. Ügyvédként, bevándorlógyerekként, az amerikai mentalitást csodáló emberként sokkal optimistább, kevésbé elméletibb, mint az átlagos francia politikus (egyik legismertebb életrajza magyarul is olvasható: Nay 2007). Soha nem titkolta, hogy olvasás helyett inkább tévét néz (bár Franz-Olivier Giesbert szerint ebben komoly változás állt be a Carla Brunival kötött házassága óta; lásd Giesbert 2011, 272–283).

Jelöltként azt az üzenetet küldte, ő az az ember, aki az ambiciózus („a korán kelő”), a munkát ismét értéként kezelő Franciaország elnöke lesz (lásd a „dolgozunk többet, hogy többet kereshessünk” szlogent). Ezzel a *self-made man* mítoszt elevenítette fel, ami persze megosztó dolog. Sarkozy azonban nemcsak megoszt, de erőteljes érzelmeket is kelt (Gaffney 2012, 350). A 2007-es kampány elején egy sokat emlegetett érzelmes beszédben jelentette ki, hogy „megváltoztam” (Gaffney 2010, 200). Ettől függetlenül éppen Sarkozy személyisége volt a leginkább támadható, s gyors népszerűségvesztését is karakterproblémák okozták. Az ellenzék sikerrel támadta azzal, hogy a „gazdagok elnöke”, s Nicolas Sarkozy kezdeti népszerűsége valójában már a 2008-as válság előtt elfogyott. A TNS Sofres véleménykutató intézet adatai⁴ jól mutatják, hogy 2008 februárjában már jóval többen nem bíztak benne, mint ahányan bíztak, és ez a mandátum végéig nem változott.

Ezt tekinthetjük komoly mozgástérszűkítő tényezőnek. Az elnöki kampány előtt építgetett jó sajtókapcsolatok is erodálódtak (Knapp 2013, 37), illetve az idő múlásával, különösen 2010 után, csökkent Sarkozy támogatottsága a kormányzó UMP-n belül is (viszonylag kevés olyan képviselő volt, aki személyesen az új elnöknek volt lekötözve: Knapp 2013, 41–42). A reformlendülettel munkához látó elnök csapata sem csökkentette az elvárásokat a hivatalba lépéskor, s a túl magas elvárásokat nem is lehetett megugrani (Stacey 2013, 298).

A *bling-bling* elnök imázsa, a pénz látványos szeretete, az elnöki magánélet folyamatos exponálása amortizálta Sarkozy politikai tőkéjét, mire a 2008-as válság kitört. A leggyakrabban emlegetett „esetek”: ünneplés a Fouquet’sben a megválasztás éjszakáján, az elnöki fizetés megemelése, yachtos kirándulás Vincent Bolloré jóvoltából, nyilvános válás Céciliától, új románc, kirándulás Carla Brunival Luxorban, kirándulás az Euro-Disney-be, és végül *casse-toi pauvre con* affér, vagyis az az eset, amikor az elnök „elhajtott” egy szavazót, amikor az nem akart vele kez

4 Cote de confiance - Nicolas Sarkozy” http://www.tns-sofres.com/dataviz?type=1&code_nom=sarkozy&start=1&end=56&submit=Ok.

fogni. Egy dokumentumfilm szerint Sarkozy magánéleti krízise állt a hibák hátterében.⁵

Ami meghozta a választási győzelmet, az elnöki szerepben már kifejezetten ártalmas volt. A francia alkotmány szerint a kormány (a miniszterelnök) feladata a *policy* meghatározása, informálisan természetesen az elnök irányítása mellett. De az elnöki tekintély védelme érdekében a napi politikai harcokat elvben a miniszterelnöknek kell vezetnie, hogy aztán a felelősség is az övé legyen. Csakhogy az Élysée kvázi kormányzati központtá alakítása (Knapp 2013, 38; Cole 2012, 316–317) olyan helyzetet eredményezett, hogy az elnök népszerűsége alacsonyabb volt a miniszterelnökénél, akit végül 2012-ig nem lehetett elmozdítani a pozíciójából (ehhez lásd Knapp 2013, 39). Ez az elnök mozgásterét jelentősen szűkítette, miközben pártján belül is jelentős volt a ciklus második felében az elégedetlenség. A kampány során teljesen nyílt lett az elégedetlenség, amikor Sarkozy környezetét jó néhány UMP-s politikus azért támadta, mert a kampány úgymond „túlságosan jobbra húzódott” (lásd pl. Stacey 2013, 299). Egyesek szerint az elnöki imázst „helyrerakó” toulouse-i támadások járultak hozzá végül ahhoz, hogy a vereség nem lett nagyobb (Gaffney 2012, 360).

A Sarkozy-féle *bling-bling* személyiség szerepet játszhatott abban, hogy a válságnarratíva olyan sokáig fenn tudott maradni. Mint Gilbert Boutté megjegyzi, a válságkezelés fontos része a kommunikáció, márpedig ha a kommunikátor nincs egy hullámhosszon a közönségével, akkor akár még ronthat is a helyzeten (Boutté 2010, 117). Fontos a racionalitáshoz való visszatéréshez a szimbólumok, a színház szerepe, s „az állam tekintélyének megjelenítése” (u.o., 118), ami persze Toulouse esetében jól sikerült, de minden bizonnyal később, mint kellett volna.

3. Sarkozy a válság előtt: kampány és elnöki politika

Nicolas Sarkozy alapvetően a megmerevedett struktúrák fellazítása mellett érvelt. 2007-es kampányának hívószava a *rupture* (szakítás) volt. Ennek része volt a túlórák adómentessé tétele, az örökösödési adó csökkentése, a 35 órás munkahét kritizálása, a „túl magas” adóztatás elleni fellépés. Ezeket az intézkedéseket a 2008-as TEPA törvény⁶ keretében hozták meg; ám az adóplafont még 2011-ben visszavonták, többek között azért, mert a kormányon belül és az UMP-s képviselők között is csökkent az elfogadottsága (Stacey 2013, 299). Bár ezzel a korai intézkedéssel Sarkozy elnyerte magának a „gazdagok elnöke” címet az ellenzékétől, fontos azt is

⁵ A tanulmány véglegesítésének pillanatában a dokumentumfilm már nem érhető el a Youtube-on

⁶ A TEPA a munkát, a foglalkoztatást és a vásárlóerőt támogató törvény rövidített, közhasználatú neve. Más néven fiskális csomag.

látni, hogy a francia szociális modell egyébként sem egalitárius. Szja-rendszere például már Sarkozy elnöksége előtt is regresszív a leggazdagabbak esetében (erről ír másokat idézve Guillaud and Sauger 2013) és fenntartja a státuskülönbségeket (lásd Esping-Andersen 1990).⁷ Nicolas Sarkozy nem volt amerikai típusú „neoliberális-neokonzervatív” – nem abszolutizálta a piacot. A francia voluntarista hagyományokhoz kapcsolódva deklarálta ragaszkodását a szociális államhoz, melynek reformját ígérte. Gazdasági miniszterként közismert intervencionista és piacsabályozó tevékenysége (Sarkozy 2006). Elnökként is jellemző volt módszerére a szociális partnerek bevonása (Knapp 2013, 46). A neoliberális Sarkozy képét éppen ezért vitatják (Levy 2010, 2–5; 15). Ugyanakkor tény, hogy Sarkozy meg akarta törni az általa a „francia mozdulatlanság” forrásának tekintett „szociális modellt”, ez volt az a narratíva, amellyel retorikailag kijelölte a saját helyét a francia történelemben (ennek a retorikai gyakorlatnak a szükségességéről ír Bell 2002, 230).

Sarkozy továbbá érvelt a köztársasági gondolkodás egyes elemei ellen, aláhúзва, hogy az addig nem segített a sokadik generációs bevándorlóknak. Felszólalt például a pozitív diszkrimináció bevezetésének mérlegelése mellett – ami a hagyományos francia köztársasági gondolkodásba nem fér bele. Kritikával fordult a laikus államberendezkedés felé, felismerve, hogy az 1905-ös törvény egyes elemei nehezen alkalmazhatók a megnövekedett muszlim közösség problémáinak a megoldására. Az akkori baloldal ezért „kommunitarizmussal”, közösségelvű politizálással támadta Sarkozyt, ami az állampolgár jogaira és kötelezettségeire fókuszáló francia rendszerben komoly szitokszónak számít.

Az első másfél évben – talán a gaulle-ista hagyományokhoz illeszkedve – Sarkozy még nagy nyitottságot igyekezett mutatni. A balra nyitottsághoz, az *ouverture*-höz kötődő tematikák közül kiemelendő a nők, a baloldali és etnikailag sokszínű környezetből származó miniszterek kormányba hívása, Dominique Strauss-Kahn IMF-vezérigazgatóvá jelölése, illetve egyes ökológiai kérdések napirendre vétele. Ez a nyitottság a mandátum előrehaladtával kikopott, ráadásul Sarkozy időnként olyan szakpolitikai témákat erőltetett a közbeszédben, amelyek kifejezetten megosztóak voltak (vita a nemzeti identitásról). A ciklus második felét belengték mindenféle furcsa ügyek is, amelyek az elnök és a kormányzat imázsát negatívan befolyásolták.

Sarkozy 2007-ben nagy lendülettel kezdett neki a kormányzásnak, több tucat reformot futtatva egy időben. Ekkor kezdik alkalmazni az „hyperprésidence” fogalmát, Sarkozyt ekkor könyvelik el (nem pozitív értelemben) „hiperaktív elnöknek” (Gaffney 2012). Eközben, mint azt említettük, az elnök személyes életének, válásának, új házasságának, „újjgazdag” vagy nem „eléggé kifinomult” szokásainak nyilvánosság előtti megjelenítése gyorsan erodálta a bizalmat. Ebben a környezetben

7 A francia antiliberalizmushoz lásd Rosanvallon 2007.

érkezett meg a 2008-as válság – és ez az összefüggés akkor is igaz, ha a közkézen forgó értelmezés szerint Sarkozy kifejezetten ügyesen aknázza ki 2008 második felében az Unió soros elnökségét belpolitikai célokra.

4. A válság és kezelése (a tűzoltás szakasza)

Nicolas Sarkozy – bár tudott a 2007-ben már alakuló amerikai ingatlan- és hitellufiról – mandátuma kezdetén nem gondolta, hogy a francia költségvetésnek takarékoskodási módba kellene kapcsolnia. Ez volt a Sarkozy-elnökség első nagy jelentőségű döntési helyzete. Míg Fillon miniszterelnök egy takarékosabb költségvetés mellett érvelt, Sarkozy arra számított, hogy növekedés generálásával kinőhető az adósság és csökkenthető a hiány. A TEPA törvény adócsökkentései miatt a klasszikus „megszorítás-kiengedés” politikai bölcsességet sem tartották. A költségvetéssel kapcsolatos vita még 2010-ben is tartott a két politikus között (Giesbert 2011, 241). Komoly jelentősége volt tehát, hogy 2007 őszén Fillon arról beszélt, egy „csődben lévő államot vezet” (Sarkozy formailag és tartalmilag is elégedetlen lehetett ezzel). Az elnök és a miniszterelnök viszonya egyébként a ciklus egyik kulcskérdése, ezért még visszatérünk rá.

A visszaemlékezések⁸ szerint az amerikai helyzet súlyossága nem érte váratlanul Sarkozyékot, korábban is kaptak figyelmeztetéseket ezzel kapcsolatban. Jean-Claude Trichet, az EKB akkori vezetője például kifejezetten jelezte a tagállamoknak, hogy a nagy hiány kiszolgáltatottságot jelent. Nicolas Sarkozy válasza az volt, hogy ez a hozzáállás túlságosan ortodox (Giesbert 2011, 132–134). Persze valamilyen mértékben ő is tisztában volt azzal, hogy a közpénzügyeket rendbe kell tenni, hiszen a TEPA törvényt megtakarítások is kísérték (Levy 2010, 12).

Mindenesetre a tűzoltás időszakában az addig liberálisnak tartott Sarkozy fordulatot tett, felerősödött diskurzusában az intervencionista elem. A válság kezdetekor, az uniós soros elnökségét is betöltő Franciaország elnöke igyekezett saját magát felértékelni, kezdeményező pozícióba tolni. Nyilvánvaló, hogy ekkor az elnöki fellépéseknek egy jelentős része retorikai és nem szakpolitikai jellegű volt, mindenesetre kihasználta a Tanács soros elnökségének a lehetőségét. Belpolitikai értelemben is magához vont minden informális hatáskört. A válságstáb egyértelműen Nicolas Sarkozy személye körül gyülekezett, a döntéshozatali központ az Élysée lett. A stáb alapvető tagjainak ekkor Pérol, Gosset-Grainville, Stéphane Richard számított (Boutté 2010, 193), ők hatalmas személyes hálózatokat mobilizáltak, mert a

⁸ A Sarkozy-elnökség egy izgalmas visszatekintése például egy dokumentumfilm, mely jelen pillanatban már nem érhető el a Youtube-on, itt személyesen Fillon miniszterelnök is elmondja, belülről hogy látott egyes vitákat.

kihívás még a válságstáb számára is túl bonyolultnak bizonyult (Boutté 2010, 194). Pár hónappal később azonban a válságkezelés már miniszteri szintű felelőst is kapott Patrick Devedjian személyében.

Nicolas Sarkozy ebben az időszakban rendkívül aktív, mind tagállami, mind uniós, mind nemzetközi szinten (és később is bátran alkalmazza egyébként a Sarkozy-tandemet belpolitikai célokra, a francia befolyás demonstrálására, ehhez lásd Cole 2012). Úgy tűnt, jelentős politikai fordulatot hajtott végre: a liberálisnak beállított elnök hirtelen a kapitalizmus megregulázásáról értekezik, bár ez valójában nem igazán meglepő.⁹ A kapitalizmus erkölcsössé tételéről szóló touloni beszédben (2008. szeptember 25-én, 10 nappal a Lehman Brothers összeomlása után) olyankor mond, hogy véget ért az önszabályozás, a *laissez-faire* időszaka, és vége annak a korszaknak, amikor a piacnak mindig igaza van. Nicolas Sarkozy ugyanitt a nagyvállalatok vezetői fizetésének, a hitelminősítők működésének a szabályozására és a bankrendszer újraszabályozására szólít fel. A döntéshozók – ismét aláhúzva a válságkezelés mint retorikai aktus jelentőségét – aztán évekig ültek e témákon, látványos szabályozásra nem került sor, legalábbis nemzeti keretek között nem.

A tűzoltási időszak első nagy – nem retorikai jelentőségű – aktusa a Dexia bank újratőkésítéséről szóló döntés volt 2008. szeptember 30-án. Mivel ebben a bankban igen jelentős volt a francia önkormányzatok kitettsége, a francia állam közvetlenül érintett volt: egy 6,4 millió eurós csomaggal segítették ki, melyet Luxemburg, Belgium és Franciaország együttműködésben finanszírozott. A válságkezelési Sarkozy-mitológiának egyébként fontos része, hogy szeptember 30-án egy hajnali ötkor kezdődő megbeszélésen hozta meg erről a döntést, ami a tőzsde 9 órányitása előtt volt ennyire sürgető. (Le jour où Sarkozy a pris... 2008, 30 septembre) Ugyanezen a keddi napon Sarkozy állítólag erőteljesen megismételte a touloni beszéd tartalmát a bankok és egyes érdekképviselők képviselői előtt, noha várakozó álláspontra helyezkedett, hiszen ekkor még bizonytalan volt az amerikai mentőcsomag kimenetele, és Sarkozyék úgy ítélték meg, a francia gazdaság helyzete is ettől függ majd (u.o.). Az események azonban viszonylag gyorsan „felpörögtek”: október 6-án összeomlott a CAC 40, vagyis a francia tőzsde (Boutté 2010, 33). A bankközi piacon hitelhez nem jutó bankok megsegítésére 2008. október 8-án a miniszterelnök bejelentette, létrehozzák a *Société des prises de participation de l'État* nevű szervezetet. Ez a mentőalap 2009-re gyakorlatilag meg is tette, amit meg kellett tennie, mivel a bankok visszafizették a kapott injekciókat. (Ordonneau, 2011, 23 février) Az első bankmentőcsomagot (Créguy, 2008, 13 octobre) is ebben a tumultuózus időszakban jelentették be 2008. október 13-án, majd pár nappal később a

⁹ Egyes beszámolók szerint ráadásul a „hirtelen” szó óvatosan kezelendő, mert Sarkozy már a nagykövetek 2008. augusztus 22-i szokásos értekezletén is támadja a „pénzügyi kapitalizmust” (Giesbert 2011, 139).

2008/1061-es törvényt is elfogadták, ami egy pótköltségvetés a bankmentőcsomaghoz kapcsolódóan (Sebők 2014). Október 23-án bejelentették egy szuverén alap létrehozását és egy befektetés-ösztönző adókedvezményt. (Fressoz et Jakubyszyn, 2008, 23 octobre)

Az uniós elnökség adta lehetőségeket és az amerikai elnökválasztási kampány bizonytalanságait kihasználva Nicolas Sarkozy október-novemberben folytatta a nemzetközi agendát meghatározni kívánó tevékenységét. Október közepén arról cikkeztek, (Barluet, 2008, 18 octobre) hogy Nicolas Sarkozy november végéig egy új pénzügyi csúcst („Bretton Woods-ot”) akart szervezni a G7 keretein belül, amelyre végül sor is került, bár kétségkívül nem lett olyan nagy jelentőségű, mint az „eredeti Bretton Woods”.

A túzoltásnak ebben az első, rövid időszakában Nicolas Sarkozy tevékenysége sikeresnek számított. Az akkorra már népszerűtlen elnök válságkezelési tevékenységét a franciák jónak ítélték. Mindent összevetve 2008 októberében a megkérdezettek 60%-a állította, hogy Nicolas Sarkozy nagyon jól vagy elég jól kezeli a válságot (Perrault, 2008, 17 octobre). Ebben az időszakban a francia társadalom természetesen még nem érzékelte azokat a hatásokat, amelyek később jelentkeztek a csökkenő GDP, illetve a növekvő munkanélküliség és államadósság formájában. Joggal feltételezhetjük, hogy Nicolas Sarkozy válságkezelési tevékenységének a megítélése nem elsősorban a szakpolitikai tartalomnak, esetleg a retorikai teljesítménynek szól, hanem a betöltött elnöki szerepnek.

Miközben a Sarkozy-féle aktivitás belpolitikai fogyasztásra sikeresnek mondható ebben az időszakban, nemzetközi szintén feszültségeket is okozhatott, hiszen Sarkozy tevékenységét egyfajta hatalmi harcként (Boutté 2010, 36) is érzékelhették a partnerek: a válságot ki értelmezi, ki lesz a bűnbak és főleg kinek a megoldásai mennek át? Kinek a befolyása bizonyul majd a legerősebbnek? A nézeteltérésekről időnként a sajtóban is lehetett olvasni. (O.W., 2008, 4 novembre)

A válságkezelés következő nagy lépése a 2008. december eleji douai beszéd volt, melyben Nicolas Sarkozy egy 26 milliárd eurós élénkítő csomagot jelentett be (csak egy része volt új pénz: Levy 2010; Hoang-Ngoc 2009). 2009 elejére már nőtt a szociális nyomás, érezni lehetett, hogy a válság recesszióba torkollhat. Talán ezzel is összefügghet, hogy a 2009. január 7-i, a képviselőknek elmondott újévi beszédében Sarkozy erőteljesen jelezte, hogy a vásárlóerő növelése szerint nem segítené a francia gazdaságon. (J.C, 2009, 7 janvier) 2009. február 18-án ennek a következménye volt az ún. „szociális csúcstalálkozó”, illetve egy kiegészítő csomag a legsérülékenyebb rétegek megvédésére (2,6 milliárd euró összegben). (Les mesures sociales de Sarkozy... 2009, 18 février) Mivel Sarkozy már a válságkezelés elején a pénzügyi „vadkapitalizmus kritikuskává” vált, elvette a teret a baloldali ellenzékének egy részétől – egy időre.

Közhelyes politikai bölcsesség, hogy a válsághelyzet a kormányzó politikai erők számára kedvező lehet. A tűzoltás időszaka Nicolas Sarkozy és pártja számára egyértelműen sikeresnek mondható, noha az elnök személyének megítélése csak a válság első pár hónapjában növekedett egyértelműen, utána ingadozást mutatott (Kantar-TNS, Cotes de popularité des Présidents et Premiers ministres). 2009 első felében, mint említettük, növekedett a nyomás az elnökön és a kormányon, hogy a realgazdaságba átszivárgó válság szociális következményeivel foglalkozzon. Itt ismét mozgástérszűkítőnek bizonyult, hogy a Sarkozy-elnökség viszonylag gyorsan eljátszotta a bizalmi tőkéjét. Másrészt az irodalom rámutat, hogy a jobboldali bázis megzavarodott. Egy liberálisnak gondolt, az állami szerepvállalást csökkentő, illetve azt legalábbis átstrukturáló elnök helyett egy a dirigizmus hagyományait újjáélesztő elnököt kaptak (más kérdés, hogy ennek a dirigizmusnak igen komoly pénzügyi és gazdaságirányítási korlátai voltak, és sok szempontból *csupán* retorikai jellegű volt; lásd Levy 2010). Sarkozy tehát olyan helyzetbe került, hogy a baloldalon *ab ovo* nem tudta elfogadni a politikáját, a jobboldal egy része pedig úgy érezte, nem azt kapta, amire szavazott.

Nicolas Sarkozy, talán felismerve a saját táborát megosztó dilemmát, körömszakadtáig ragaszkodott az adópajzshoz: „nem azért választottak meg, hogy adót emeljek. Számos jelölt áll készen adóemelésre ebben az országban, a következő választáson a bőség zavarától szenvednek majd!” (Sarkozy: „Je n’ai pas été... 2009, 17 mars) Az UMP képviselői ebben az időszakban már igen aggódtak a költségvetés állapota miatt. (Leparmentier, 2009, 8 octobre) 2009 júliusában az elnök, finom korrekciót végrehajtva, egy baloldali magazinnak adott interjújában, miközben megvédte az adópajzst, elismerte ugyanakkor, hogy sajnálja elnöksége elejének „bling-bling” eseményeit. (Ménielle, 2009, 1 juillet)

A nemzetközi téren (például a G20-ban) továbbra is aktív Sarkozy számára ez az időszak a 2009. júniusi kongresszusi beszédben csúcsonyult ki, mely nemcsak a válságkezelés első szakaszának szimbolikus lezárásaként fontos: a 2008. évi alkotmánymódosítás után és a 19. század közepe óta először került sor az elnöknek a Kongresszus, a két ház együttes ülése előtti felszólalására. Sarkozy kijelentette, hogy a növekedés eredményeit a deficitek csökkentésére kell fordítani. Bejelentett továbbá egy nemzeti kölcsönprogramot is, amiből beruházásokat kívánt finanszírozni. Kizárta ugyanakkor, hogy adót emeljen, és megszorítási politikát folytasson, arra utalva, hogy a növekedés majd lehetővé teszi a költségvetés és az államadósság helyzetének a rendezését. (Premier discours de Nicolas... 2009, 22 juin) Ezeket a cölöpöket, ma már tudjuk, Sarkozy végül felrúgni kényszerült.

5. 2010: új kényszer, új narratíva

Nicolas Sarkozy népszerűségi mutatói 2009 és 2011 között lefelé mutató trend szerint alakultak. A 2009-es európai parlamenti választás még sikert hozott az elnök pártjának, a 2010-es regionális választás viszont már hatalmas kudarc volt. Bár Sarkozy folyamatosan napirenden tartotta azokat a témákat, amelyeket 2008 őszén bevezetett (M.E., 2010, 27 janvier), de a regionális választás kudarca után már a belső elégedetlenséggel is meg kellett küzdenie (a baloldal a szárazföldi Franciaországban 22 régióból 21-et elvitt, ráadásul ezáltal a baloldal a 2011-es indirekt szenátusi választáson 1958 óta először szerzett többséget, nemcsak ennek, hanem a helyhatósági rendszerek népszerűtlen reformjának is köszönhetően (Jaigu, 2011, 27 septembre).

Ekkor egyre nehezedő gazdasági helyzetben, növekvő munkanélküliségi adatok, negatív elnöki imázs mellett még a saját elbizonytalanodó szavazóbázist és politikai elitet is rendbe kellett rakni (Levy 2010, 24). Beszűkült a mozgástér: védekezni kellett a Nemzeti Fronttal szemben is. Így amikor 2010-ben elkezdett jobbra húzódni, Sarkozy az egyetlen lehetséges megoldást választotta.

Nicolas Sarkozy ekkor mérlegelte először azt, hogy esetleg a francia elnökök klasszikus új korszakot kijelölő önvédelmi eszközével él, miniszterelnököket cserél. Mint a tanulmány elején kifejtettük, Nicolas Sarkozy elnöki szerepfelfogása nehéz helyzetbe hozta őt, hiszen miniszterelnöke képtelen volt betölteni azt a védelmi funkciót, ami a miniszterelnöki pozíciónak a hálátlan lényege. Raffarin volt miniszterelnök figyelmeztette is Sarkozyt: ne gondolja, hogy 2010 vége és 2012 között tartós elnöki aktivitás mellett lehetősége lesz Fillon „elhasználására” (Giesbert 2011, 215).

Ám nemcsak Fillon népszerűsége volt az oka, hogy Sarkozy nem tudott megszabadulni tőle. Nicolas Sarkozy ellenjelöltje a centrista Jean-Louis Borloo lett volna. Borloo kinevezése mellett komoly stratégiai érvek szóltak, például az, hogy egy mérsékelt, közép-re beszélő miniszterelnökkel Sarkozynak nagyobb esélye lehetett volna a 10-15%-os centrum megszólítására. Ma már tudjuk, 2012-ben komoly jelentősége volt annak, hogy a MoDem nevű mérsékelt centrista párt vezetője, François Bayrou végül François Hollande, és nem Sarkozy támogatására szólított fel a második forduló előtt. Egyes beszámolók szerint 2012 felmerült szempontként a döntés meghozatalakor. (Meeus, 2010, 6 novembre) Hiába a stratégiai megfontolások: Fillon elengedése mellett az is problémát jelentett, hogy az elnök pártján belül nem volt meg Borloo támogatottsága. (Mandonnet et Vigogne, 2010, 28 octobre) Így tehát Sarkozy megtartotta miniszterelnökét. Ezzel képtelen volt az újdonság üzenetét küldeni, másrészt viszont elkerülte a saját pártján belüli palotaforradalmat. Ugyancsak a saját tábor megnyugtató intézkedésnek tekinthetjük a kormá-

nyátalakítás jobboldali, konzervatív karakterét: a 2007-es sokszínű és balra nyitott kormány helyett egy erősen jobboldali csapat lépett hivatalba. A kormányátalakítást egyébként Sarkozy hónapokkal korábban bejelentette, így minden érdekeltnek bőven volt ideje lobbizni. Fillon állítólag érezte, hogy nem lehet kirúgni, ezért nem is tolagodott (Giesbert 2011, 198–200). Más források szerint azonban profi módon felépítette a támogatói hálózatot a maga számára.

Nicolas Sarkozy ezzel párhuzamosan kísérletet tett egy visszafogottabb elnöki kommunikációra, ám ahogy egy közvélemény-kutató fogalmazott, az imázsa „már készen állt a franciák fejében”, magyarul a váltás viszonylag későn jött ahhoz, hogy 2012-re hatékony lehessen. (Lemarié, 2011, 11 juillet)

6. Végjáték

2010 végére Sarkozy még egy alkalommal megkísérelt tizenkilencre lapot húzni: mégiscsak javasolta (Rabreau, 2010, 16 novembre) az adópajzs, ezzel párhuzamosan a vagyonadó eltörlését, illetve egy, a vagyonból származó jövedelmeket sújtó adó bevezetését. Amikor már az ellenzéken túl a saját képviselői is aggódtak a költségvetés állapota és a „gazdagoknak adott ajándékok” miatt, olyan javaslatot kellett tennie, amely kiiktatja legalább a szimbolikus problémát, viszont nem idegesíti fel a jobboldal liberális és adóellenes bázisát (a vagyonadót végül nem törölték el teljesen, de csökkentették, a szocialisták pedig örömmel állapították meg, hogy a 2007-es, szimbolikus jelentőségű TEPA törvényből végül nem maradt semmi, csak a túlórák adómentessé tétele, (Visot et Auguste, 2011, 13 avril) amelyet aztán kormányra lépve prompt ki is végeztek).

Sarkozy nem akart adót emelni, de 2011-ben és 2012-ben már magasabb volt az elvonások aránya, mint 2007-ben (Lefilliâtre, 2011, 29 septembre). Ezért lehetett fontos „a jobbra húzódás”, a migrációs és szimbolikus ügyek képviselete a kampányban. Sarkozy elnökségének utolsó időszakában napirendre került egy utolsó nagy adóügyi kezdeményezés, a járuléksökkentésért cserébe bevezetett áfaemelés, amelyet a szocialista ellenzék egyébként szintén elvetett, mint „szegényellenes” intézkedést, helyette erőteljesen progresszív adóztatást ígért. Ekkor Sarkozy politikája már kevésbé tűnt koherensnek gazdasági értelemben.

Az életszínvonal és a vásárlóerő problémája, valamint a munkanélküliség központi kérdése volt a kampánynak, s ebben a statisztika Sarkozy ellen szólt. Érdekes módon, miközben az adózásról kifejtett vélemények – de a jövedelem mértéke nem! – egyértelműen összefüggnek a pártválasztással, az adózás maga nem volt központi kérdés a kampányban (Guillaud and Sauger 2013). A szocialisták azt mondták, a kereslet élénkítésével lehet gazdasági növekedést csiholni. Az államadósság és a hi-

ány kérdésében a jelöltek egyetértettek: az államadósságot csökkenteni kell, a költségvetési hiányt le kell vinni a maastrichti kritériumok alá. A kérdés az volt, hogy mikorra – erre a feladatra Hollande egy évvel többet adott magának. A biztonsági és identitáskérdések elővétele ugyanakkor inkább Sarkozy számára volt kedvező, a kampány második felében folyamatosan csökkentette a hátrányát Hollande-dal szemben.

Sarkozy a kampányban értelmezni próbálta a saját öt évét, amelyet a válság egyértelműen megtört. A magas munkanélküliséggel és adóssággal, alacsony növekedéssel küzdő Franciaországban Nicolas Sarkozy igyekezett dramatizálni a saját válságkezelésben betöltött szerepét (egyik kampánybeszédében például arról beszélt, hogy sikerült „elkerülni egy katasztrófát” (Crise: Sarkozy se targue..., 2012, 12 février)). Ám nem tudta eltakarni, hogy 5 év alatt két nagy fordulatot tett egy nagyon népszerűtlen elnök. Sokak számára ezért nem az a kérdés, hogy Sarkozy miért veszített 2012-ben, hanem hogy miért csak olyan szűk különbséggel tette, ahogy tette (a kérdést felteszi: Guillaud and Sauger 2013; Knapp 2013, 37). Ráadásul az Európai Unióban ebben a korszakban az inkumbens vezetők általában elvesztették a választást, így tulajdonképpen az szorulna komolyabb magyarázatra, ha ilyen gazdasági mutatók mellett Sarkozy nyerni tudott volna. Ugyanakkor a fentiek alapján lehet emellett érvelni, hogy Sarkozy a 2007–2008-as stratégiai hibákat és a 2008–2009-es válság hatásait tudatosan igyekezett korrigálni, s nem elsősorban a helyzet felismerésében, hanem az időzítésben hibázott.

7. A Sarkozy-elnökség nagy döntési helyzetei kronológiai sorrendben

	1	2	3	4	5	6
	Válsághoz kapcsolódó kérdés/trigger (2008-tól)	Taktikai/stratégiai kihívás, kérdés (ha van)	Vezetői döntés	Eredmény	Mozgástérre gyakorolt hatás	Esetleges korrekció és annak következménye
a			„Sarkozy a gazdagok elnöke” imázs	Merev, nehezen alakítható, mások által meghatározott imázs	Szűkítő	2010–2011-es fordulat (adóemelések)
b			Elvárt elnöki szerepnek nem megfelelés		Szűkítő	2008-as válságkezelés szerepfelfogása, 2011–2012-es „elnökösítési” kísérlet, a Sarkozy-tandem kiaknázása
c			Hiperaktív kommunikáció és jelenlét	A miniszterelnök nem tölti be védelmezői szerepét, veszélyt jelent az elnökre.	Szűkítő	A miniszterelnök megtartása, a kommunikáció visszafogása 2011 környékén
d	2007-es amerikai válság érzékelése	A korai készülés a válságra csökkenthetné volna a kitérttséget és szélesíthette volna Sarkozy későbbi mozgástérét.	Költségvetési tételek korai „kiengedése”, adócsökkentés (nincs készülés)	Nagyobb kitettség a 2008-as válság következményeképpen fellépő költségvetési kihívásoknak	Kezdetben bővítő, 2008-tól erőteljesen szűkítő	Elégedetlenség, 2011-es, 2012-es megszorítási fordulat, AAA-hitelminősítés elvesztése
e	2008-as összeomlás, bankmentés	A pénzügyi közvetítőrendszer és áttételesen a gazdaság akut életben tartása	Bankmentő-csomagok, élénkítő csomagok, állami befektetések	A csomagok elvégzik a feladatukat, ugyanakkor növekvő hiányhoz és államadóssághoz vezetnek.	Szűkítő	Elégedetlenség, 2011-es, 2012-es megszorítási fordulat, AAA-hitelminősítés elvesztése
f	Recesszió, reálgazdasági problémák	Kínálati vs. keresleti gazdagság-élénkítés	Kínálati élénkítés (mert a „keresleti” nem működik)	A vásárlóerő csökkenése	Szűkítő	Szociális csomagok, korrekciós kísérletek
g	Megtakarítások az élénkítéssel párhuzamosan, költségvetés helyzete, szociális kihívások	Feladható-e a 2007-es program (adó-csökkentés) a válságra tekintettel?	2010-ig az adóemelés elutasítása (késlekedés?)	Párton belüli elégedetlenség, a 2010-2011-es fordulat	Szűkítő	Elégedetlenség, 2011-es, 2012-es megszorítási fordulat, AAA-hitelminősítés elvesztése

8. Néhány szó a hipotézisekről

A Sarkozy-elnökség szakaszainak és döntési helyzeteinek leírásából néhány fontos megállapításra azért juthatunk a kötet második fejezetében megfogalmazott hipotézisek tekintetében. Először is, egyértelmű, hogy bár nem minden helyzetre lehet időben felkészülni, az exogén sokk fogalmát érdemes óvatosan kezelni – már csak azért is, mert miként a jelen kötet második fejezete említi, itt valójában ideáltípusokról beszélhetünk. A 2008-as válságra vonatkozó döntési helyzetet a Sarkozy-adminisztráció esetében már azelőtt előállt, hogy maga a sokk elérte volna Franciaországot. Nemcsak a francia költségvetés és munkaerőpiac hagyományos problémáira kell itt gondolni, amelyek a válság során endogén elemként jelentek meg, hanem a 2007-ben elkezdődő és a cikluson gyakorlatilag áthúzódó Fillon–Sarkozy gazdaságpolitikai vitára is, mely Sarkozy győzelmét hozta, és amely minden bizonnyal növelte a francia kitettséget az exogén válságnak. Vannak olyan kutatók, akik a francia válságkezelés kapcsán strukturális háttérszempontról, sőt, egyfajta útfüggőség-szerűségről beszélnek (Levy 2010, 27).

Ami a vezetés ágensei kérdést, vagyis a *bürokratikus delegálás vs. politikusi felértékelődés*, T1A és T1B téziseket illeti: a jelenlegi francia politikai rendszer lényegét az egyszemélyi, széles mozgástérrel bíró válságkezelő elnök (Bell 2002) adja – vagyis az egyszemélyi vezetés egyfajta elvárás. Ezt az elvárást Sarkozy túl is teljesítette, hiszen láthattuk, hogy az Élysée-t már azelőtt kormányzati központtá alakította, hogy az válságközponttá vált volna. Igaz, ez az egyszemélyi vezetés, a politikusi felértékelődés nem torkolthat olyan színpadképbe, amikor az elnök a parlamenti többség és nem az elnöki többség vezetője (vö. *institucionalista tézis*). A delegálás (ami nem feltétlenül bürokratikus) a francia rendszerben elvben a miniszterelnök személyén keresztül van beépítve, a miniszterelnök legfőbb jellemzője, hogy szükség esetén felelőssé tehető és lecserélhető (és Sarkozy legnagyobb stratégia baklövése volt elérni, hogy ne legyen az). A francia rendszerben is létrejöttek a válság során specializált intézmények, amelyek a gazdaság egyes szektorainak a problémáit voltak hivatottak megoldani. Ezen túlmenően a rendkívüli felhatalmazás az elnök számára a 16. cikk révén és a rendeleti kormányzás lehetőségei által alkotmányosan elérhető, s a biztosított parlamenti többség miatt politikai szempontból is elfogadtatható.

A vezetés lehetőségstruktúrája kérdésének (*kényszerpálya vs. mozgástér tézisek*, T2A és T2B) kapcsán azt mondhatjuk, hogy Sarkozy igyekezett szélesíteni a mozgásterét külpolitikai szinten a határok feszegetésével. Belpolitikai szinten pedig a retorikai, nem szakpolitikai dramatizálás és az ellenfél retorikájának átvétele által került sor egyfajta mozgástérnövelésre, ami 2009-ben még sikeres volt, de 2010-re visszajára fordult. Azt is láthattuk az imént, hogy a francia modell hagyatéka és

Sarkozy korai döntése, hogy nem folytat ciklusa elején takarékos gazdaságpolitikát, növelte a francia kitettséget és szűkítette a döntéshozatal mozgásterét.

Ugyanakkor kezdetben a Szocialista Párt nemhogy nem tudott profitálni a helyzetből, hanem 2009 júniusában még 14 ponttal többen állították (44→58), hogy rossz véleménnyel vannak a pártról, mint 2008 szeptemberében – a pártról jó véleménnyel lévők aránya viszont 40%-ról 31%-ra csökkent (Kantar-TNS, Cotes de popularités). A kormányzó UMP esetében a tendencia ellentétes volt: a pártról rossz véleménnyel lévők aránya 52%-os volt 2008 szeptemberében és 2009 júniusában is – a jó véleménnyel lévők indexe viszont 33 pontról 40 pontra ugrott (Kantar-TNS, Cotes de popularités). A 2009 júniusi európai parlamenti választást Sarkozy pártja még toronymagasan nyerte, miközben a Szocialista Pártot majdnem beérték a zöldek. Egyes elemzők „a politikai ellenzék és a politikai verseny hiányaként” (Windle 2009, 174) írták le ezt a helyzetet, melynek során a francia vezetés a változás képviselőjeként mutathatta magát (u.o.). A jobboldali bázis megzavarodása viszont szűkítette a mozgásteret, és elvezetett a 2010-es fordulathoz, melyet Sarkozy igyekezett mozgástérbővítő lehetőségként felhasználni, a kényszerpálya lehetősége ellenére (Levy 2010). 2010-re például hirtelen megváltoztatta az álláspontját a nyugdíjreform ügyében. Míg 2007-ben úgy vélte, hogy a 60 éves nyugdíjkorhatárnak maradnia kell, 2010-ben olyan nyugdíjreform születik, mely 62 évre emeli azt. A jobboldal a válságra mutatott (Fournier, 2010, 26 mai) a nyugdíjreform folyamata során, ezért ezt a reformot értelmezhetjük úgy is, mint a válság mozgástér-szélesítő kihasználását arra, hogy egy, a jobboldaliaknak tetsző reform szülessen. Az Élysée mérései szerint ugyanis a 2010-ben balra dezertáló 2007-es Sarkozy-szavazóknak tetszett a reform. (Mandonnet et Vigogne, 2010, 28 octobre) Ugyancsak ebbe a körbe illeszkedik a bevándorló- és romaellenes érvelés erősödése, illetve a Viviane Reding alapjogi biztossal való összeecsapások és a schengeni rendszer kritikája. Ezek egyértelműen a saját bázisnak szóló, mozgástérbővítő gesztusok 2012-öt szem előtt tartva.

9. Összefoglalás

A 2008-as pénzügyi válságot exogén válságként értelmezhetjük (Nicolas Sarkozy számára mindenképpen), ugyanakkor annak további fázisaiban (szociális és adósválság) már endogén jellegű tényezőkkel is szembesülünk, gondolva itt különösen a Fillon–Sarkozy-vitára (Giesbert 2011, 108). Vagyis Sarkozy politikája is növelte az exogén válságnak való kitettséget és szűkítette a későbbi mozgásteret. A válság 2009 után olyan kérdésekre fókuszált, amelyek már korábban is a francia politikai napirend középpontjában álltak. Ismerve a későbbi történéseket, ebben az

előzetes vitában Fillon miniszterelnöknek volt igaza, hiszen a francia költségvetés és eladósodottság helyzete, illetve annak negatív megítélése nagyban hozzájárult a francia válság súlyosságához.

Nicolas Sarkozy elnöksége során az alábbi döntési helyzeteket azonosítottuk, amelyek stratégiai jelentőségűek voltak a személyes mozgásterére, vagyis a 2012-es újraválasztási esélyei szempontjából.

Felhívtuk a figyelmet a francia rendszer alapvető jellegzetességeire, gondolva itt különösen az elvárt elnöki szerepfelfogásra (Bell 2002), illetve az intézményrendszer jellegére. Kimutattuk, hogy Nicolas Sarkozy nem tartotta magát az elvárt szerepfelfogáshoz, amivel korlátozta a saját mozgásterét, odáig eljutva, hogy nem tudta a válságkezelésért, illetve egyes népszerűtlen reformokért a felelősséget miniszterelnökére hárítani. Endogén válsággenerálásról sem beszélhetünk Sarkozy esetében: az elnök inkább konvencionális receptekhez nyúlt a kontingencia csökkentése céljából, noha nem riadt attól vissza, hogy a válságért a felelősséget külső szereplőkben találja meg („exogenizálja” a válságot; lásd Windle 2009), és a helyzetet retorikailag dramatizálja.

A francia politikai kultúrába és az elnöki szerepbe kifejezetten belefér a dramatizálás (ehhez lásd Gaffney 2010), maga Charles de Gaulle is rendszeresen nyúlt ehhez az eszközhöz. A francia politikai kultúrában a válság a politikai vezetők számára lehetőséget jelent, ugyanakkor az egész intézményrendszer a delegálás hiányára, az egyszemélyi vezetésre épül. A felelősséget csak a végrehajtó hatalmon belül lehet tologatni. Sarkozy esetében ez azért nem volt lehetséges, mert a végrehajtó hatalmon belül is az Élysée felé történt centralizáció (Cole 2012, 317), egyes értelmezések szerint azért, mert az elnök „rossz menedzser”, aki nem képes arra, hogy delegáljon (Giesbert 2011, 35).

Kimutattuk továbbá, hogy Nicolas Sarkozy pénzhez, gazdagsághoz való viszonya már megválasztása estéjén egyfajta kényszerpályára helyezte elnökségét, s ezt a jól keresők adózását limitáló TEPA törvény (Hoang-Ngoc 2009) megerősítette. A Sarkozy-elnökség értelmezése az első időszakban billent tartósan negatív irányba (Cole 2012, 312–313), és úgy tűnik, hogy Nicolas Sarkozy nem volt képes a saját értelmezését érvényesíteni. Ez azért nagyon fontos, mert a 2008. szeptemberi fordulat, mely a kapitalizmus moralizálásáról szólt, meglehetősen problémásnak tűnt egy olyan ember szájából, aki nem csinált titkot abból, hogy a jól keresőket tekinti klientúrájának. Az uralkodó narratíva megtöréséhez nem volt elegendő a retorika. Bár Sarkozy megpróbálta újraértelmezni a kapitalizmust, de nem állt készen új és politikai értelemben vonzó paradigma, amelyre át lehetett volna állni, és a nemzetközi politikai küzdelem sem a paradigmaváltás felé mutatott.

Nem tudjuk, hogy alakult volna a 2007–2012-es ciklus, ha Sarkozyt felkészültebben találja a válság. A szűk vereség arra vezethet bennünket, hogy a tanulmány

kezdetén feltett kérdésre úgy válaszoljunk: nem volt törvényszerű, ami 2012-ben történt. A vereségért nem elsősorban a válságot, hanem a politikai aktor döntéseinek láncolatát kell felelősként megjelölnünk. Az Ötödik Köztársaság elnöki intézménye érzelmi meghatározottságának megértése (Gaffney 2010; Gaffney 2012) rendkívül fontos a Sarkozy-elnökség szempontjából is: ennek az elnökségnek van egy olyan – nagyon nem alaptalan – értelmezése, hogy Sarkozy nem találta meg az utat a „franciák szívéhez” (Giesbert 2011, 188–189). Vagy ha megtalálta, akkor már 2007–2008 fordulóján bekövetkezett a gyors kiábrándulás és a szenvedélyes *love affair* vége.

Hivatkozások

- Avril, Pierre (2008): Enchantements et désenchantements constitutionnels sous la Ve République. *Pouvoirs*, no. 126., 6–16. pp., Disponible à <http://www.revue-pouvoirs.fr/-126-La-Ve-Republique.html>
- Barluet, Alain (2008, 18 octobre): „Sarkozy veut un «Bretton Woods» avant la fin novembre”. *LeFigaro*. <http://www.lefigaro.fr/international>.
- Baromètre Kantar TNS / Figaro-Magazine: „Cote de confiance - Nicolas Sarkozy (Période: 2008, septembre – 2009, septembre)”, <http://www.tns-sofres.com/dataviz>
- Baromètre Kantar TNS / Figaro-Magazine: „Cote de popularité - Parti Socialiste (2008, septembre - 2009, septembre)”, <http://www.tns-sofres.com/dataviz>
- Baromètre Kantar TNS / Figaro-Magazine: „Cote de popularité - UMP / Les Républicains (2008, septembre - 2009, septembre)”, <http://www.tns-sofres.com/dataviz>
- Bell, David S. (2002): The Essence of Presidential Leadership in France: Pompidou, Giscard, Mitterrand, and Chirac as Coalition Builders. *Politics & Policy*, no. 30., 372–396. pp.
- Boutté, Gilbert (2010): *Nicolas Sarkozy face à la crise*, Paris, L'Harmattan.
- Cole, Alastair (2012): The Fast Presidency? Nicolas Sarkozy and the Political Institutions of the Fifth Republic. *Contemporary French and Francophone Studies*, vol.16., no.3., 311–321. pp.
- Crise: Sarkozy se targue d'avoir évité „une catastrophe” et sauvé des emplois (2012, 12 février) *L'express.fr*: <http://www.lexpress.fr/actualites>.
- Créguy, Perrine (2008, 13 octobre): „Sarkozy propose 360 milliards d'euros contre la crise”. *Le Figaro*. <http://www.lefigaro.fr/marches>.
- De Gaulle, Charles (1971): *Fil de l'épée*. Librairie Plon.

- Delsol, Chantal (2004): *A köztársaság mint francia kérdés*. Magyar Szemle Könyvek sorozat. Budapest, Magyar Szemle Alapítvány.
- Economic performance by country, *European Commission*, <https://ec.europa.eu/info>.
- Essping-Andersen, Gøsta (1990): The Three Political Economies of the Welfare State. In: *The Threeworlds of Welfare Capitalism*. Princeton, Princeton University Press. 9–34. pp. Available at: <http://isites.harvard.edu/fs/docs/icb.topic1134169.files/Readings%20on%20Social%20Democracy/Esping%20Anderson%20-%20The%20Three%20Worlds%20of%20Welfare%20Capitalism.pdf>
- Fournier, Catherine (2010, 26 mai): „Volte-face de Sarkozy sur l'âge légal de la retraite: «La faute à la crise»”. *20minutes.fr*: <http://www.20minutes.fr/politique>.
- Fressoz, Françoise & Jakubyszyn, Christophe (2008, 23 octobre): „Sarkozy crée un fonds stratégique d'investissement”. *Le Monde*. <http://www.lemonde.fr/la-crise-financiere>.
- Gaffney, John (2010): *Political Leadership in France. From Charles de Gaulle to Nicolas Sarkozy*. Palgrave Macmillan.
- Gaffney, John (2012): Leadership Style in the French Fifth Republic: Nicolas Sarkozy's Presidency in Historical and Cultural Perspective. *French Politics*, vol. 10., no. 4., 345–363. pp. „GDP growth (annual%)”, *Worldbank*, <http://data.worldbank.org/indicator/>.
- Giesbert, Franz-Olivier (2011): *Monsieur le Président: Scènes de la vie politique (2005–2011)*. Flammarion.
- Guillaud, Elvire and Sauter, Nicolas (2013): Redistribution, Tax Policy and the Vote: The 2012 French Presidential Election. *Parliamentary Affairs*, no. 66, 87–105. pp.
- Hoang-Ngoc, Liêm (2009): Le *Sarkonomics* entre promesse électorales et crise économique. Bilan d'étape fin 2008. *Modern & Contemporary France*, vol. 17., no. 4., 423–434. pp.
- Hoffman, Stanley (1967): Heroic Leadership: The Case of Modern France. In: Lewis Joachim Edinger (ed.): *Political Leadership in Industrialized Societies*. New York, John Wiley and Sons Inc. 108–154. pp.
- „Hollande: la crise de la zone euro «est derrière nous»” (2012, 10 décembre). *Liberation.fr*. <http://www.liberation.fr/economie>.
- Jaigu, Charles (2011, 27 septembre): „Sarkozy veut rester concentré sur la crise”. *LeFigaro.fr*: <http://www.lefigaro.fr/politique>.
- J.C. (2009, 7 janvier): „Nicolas Sarkozy: «s'il faut faire plus, on fera plus»”. *LeFigaro.fr*: <http://www.lefigaro.fr/economie>.

- Johancsik János (2003): A pártok és politikai stabilitás a francia rendszerben. *Politikatudományi Szemle*, 12. évf., 3. szám, 79–108. pp.
- Kantar-TNS, „Cotes de popularités des Présidents et Premiers ministres”, <http://www.tns-sofres.com/dataviz>.
- Knapp, Andrew (2013): A Paradoxical Presidency: Nicolas Sarkozy, 2007–2012. *Parliamentary Affairs*, no. 66., 33–51. pp.
- Lefilliâtre, Jérôme (2011, 29 septembre): „Comment Sarkozy a dû se résigner à augmenter les impôts”. *Challenges.fr*: <http://www.challenges.fr/economie>.
- „Le jour où Sarkozy a pris la crise à bras-le-corps” (2008, 30 septembre). *Le Figaro*. <http://www.lefigaro.fr/economie>.
- Lemarié, Alexandre (2011, 11 juillet): „Moins médiatique, plus présidentiel: la nouvelle communication de Sarkozy”. *LeMonde.fr*: <http://www.lemonde.fr/politique>.
- Leparmentier, Arnaud (2009, 8 octobre): „A mi-mandat, la méthode de Nicolas Sarkozy s’essouffle”. *LeMonde.fr*: <http://www.lemonde.fr/politique>.
- „Les Français majoritairement heureux malgré la crise-Sondage” (2015, mars 21.). *Challenges.fr*: <http://www.challenges.fr/economie>.
- „Les mesures sociales de Sarkozy pour lutter contre la crise” (2009, 18 février). *LePoint.fr*: <http://www.lepoint.fr/actualites-economie>.
- Levy, Jonah D. (2010): *The Return of the State? French Economic Policy under Nicolas Sarkozy*. APSA 2010 Annual Meeting Paper. Available at: http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1644667
- Mandonnet, Éric, & Vigogne, Ludovic (2010, 28 octobre): „Sarkozy face à la rue: les coulisses d’une crise”. *L’express.fr*: <http://www.lexpress.fr/actualite>.
- Marlière, Philippe and Szarka, Joseph (2009): The Sarkozy Presidency: From Rupture to Crisis? *Modern & Contemporary France*, vol.17., no.4., 371–373. pp.
- M.E.: Sarkozy veut moraliser l’économie (2010, 27 janvier). *LeJDD.fr*: <http://www.lejdd.fr/Economie>.
- Meeus, Carl (2010, 6 novembre): Fillon ou Borloo: le dilemme de Sarkozy. *LeFigaro.fr*: <http://www.lefigaro.fr/politique>.
- Ménielle, Julien (2009, 1 juillet): „Sarkozy regrette le bling bling, pas le bouclier fiscal”. *20minutes.fr*: <http://www.20minutes.fr/france>.
- Nagy Miklós (2001): *A francia republikanizmus főbb kérdései. A republikánus hagyomány a francia köztársasági rendszerekben*. Doktori értekezés. Elérhető: http://doktori.bibl.u-szeged.hu/3/1/nm_szte_koztars.pdf
- Nay, Catherine (2007): *Sarkozy, avagy a vágy hatalma*. Aeternitas.
- „Nicolas Sarkozy annonce la fin de la crise” (2012, mars 27). *LeFigaro.fr*: <http://www.lefigaro.fr/flash-eco>.

- Ordonneau, Pascal (2011, 23 février): „Société de Prise de Participation de l’Etat (SPPE)”. *Les Echos*. <http://archives.lesechos.fr/archives>.
- O.W. (2008, 4 novembre): „Eurogroupe des chefs d’Etat: Juncker désavoue Sarkozy”. *Le Figaro*. <http://www.lefigaro.fr/international>.
- Perrault, Guillaumue (2008, 17 octobre): „Crise: les Français saluent le rôle de Sarkozy”. *Le Figaro*. <http://www.lefigaro.fr/politique>.
- Philosophie Magazine: „Quelles sont les qualités d’un bon Président de la République?” (20 et 21 juillet 2011). TNS Sofres. <http://www.tns-sofres.com/sites/default/files/2011.09.22-president.pdf>
- Poulard, Jean V. (1990): The French Double Executive and the Experience of Cohabitation. *Political Science Quarterly*, no. 2., 243–267. pp.
- „Premier discours de Nicolas Sarkozy devant le Congrès” (2009, 22 juin). *RFI.fr*: h
- Rabreau, Martine (2010, 16 novembre): „Sarkozy souhaite supprimer l’ISF et le bouclier fiscal”. *LeFigaro.fr*: <http://www.lefigaro.fr/impots>.
- Rosanvallon, Pierre (2007): A francia „illiberalizmus” alapjai és problémái. In: Pierre Rosanvallon: *Civil társadalom, demokrácia, politikum. Történelmek és elméletek. Válogatott tanulmányok*. Budapest, Napvilág Kiadó. 115–124. pp.
- „Sarkozy: „Je n’ai pas été élu pour augmenter les impôts, moi”” (17 mars 2009). *LeMonde.fr*, <http://www.lemonde.fr/economie>.
- Sarkozy, Nicolas (2006): *Vallomások*. Budapest, Századvég.
- Sebők Miklós (2014): *Hatalom szabályok nélkül. Kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*. Budapest, MTA TK PTI – ÚMK.
- Soós Eszter Petronella (2015. február 27.): 219. Amikor rúgni kell a parlamenten. Francia Politika-blog. <http://franciapolitika.sooseszter.com>.
- Soós Eszter Petronella (2012): Charles de Gaulle és a karizma mindennapivá válása. In: Antal Attila (szerk.): *Politikatudományi tanulmányok*. ELTE Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskoláinak III. Konferenciája, 2012. április 20. Budapest, ELTE Állam- és Jogtudományi Kar. 23–36. pp.
- Soós Eszter Petronella (2013): A köztársaság-fogalom értelmezésének szintjei Franciaországban. *Politikatudományi Szemle*, 22. évf., 2. szám, 51–69. pp.
- Stacey, Jamie D. (2013): The Statecraft Approach: A Case Study of Nicolas Sarkozy. *French Politics*, vol. 11., no. 3., 284–306. pp.
- Vincent, K. Steven (2007): The Republican Moments in Modern France. *European Journal of Poitical Theory*, no. 6., 239–248.pp. Available at <http://ept.sagepub.com/content/6/2/239.extract>
- Visot, Marie & Auguste, Olivier (2011, 13 avril): „ISF: Nicolas Sarkozy a choisi le compromis” *LeFigaro.fr*: <http://www.lefigaro.fr/impots>.
- Wall, Irvin M. (2012): France Votes. *French Politics, Culture & Society*, Winter, 1–19. pp.

- Windle, Natalie (2009): France: Dominant Leadership. In: Paul 't Hart and Karen Tindall (eds.): *Framing the Global Economic Downturn. Crisis Rhetoric and the Politics of Recessions*. Canberra, ANU Press. 157–180. pp.
- World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files: GDP (current US\$)*, Worldbank. <http://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=FR>

5. fejezet

Válságkonstrukció kontingens helyzetben: Sócrates válságkezelése

SZÁNTÓ ANDRÁS

Bevezetés

José Sócrates 2005-től 2011-ig volt Portugália miniszterelnöke, kormányfősége alatt szembesült a gazdasági világválsággal mint *exogén sokkal*, amely próbára tette a politikai vezetés válságkezelési potenciálját. A gazdasági válságok természetük-nél fogva kevésbé adnak teret a politikai vezetőknek a politikai helyzet újbóli „feltalálására”, a válság politikai megkonstruálására. Ennek ellenére nem elképzelhetetlen, hogy gazdasági paradigmaváltás, valamint a vezető és az állampolgárok közötti interakciós sémák kiépítésével a politikai vezetés képes mozgásterének bővítésére, a gazdasági válság diszkurzív eszközökkel történő (újra)definiálására. A portugál esettanulmány azzal a tanulssal szolgál, hogy a konstruktivista forгатókönyv „minimalistának” tekinthető elemei – az intézmények újjáépítése, a konvenciók megkérdőjelezése – sem jelennek meg a válság sócratesi értelmezésében, vagyis a miniszterelnök nem tett kísérletet a válság rendhagyó módon történő diszkurzív konstruálására. Cselekvése abban a hagyományos bürokratikus struktúrában ragadható meg, amelyben a gazdasági problémákra adott kormányzati válaszok értelmezhetők. Az esetkiválasztás alapjául a schedleri értelemben vett bizonytalanság megjelenése szolgál (Schedler 2007), amelyek a nemzetközi gazdasági viszonyok megváltozásában, valamint a belgazdasági teljesítményt mutató indikátorszámok megváltozásában érhető tetten. Az Eurostat adatsorából megállapítható, hogy 2008-ról 2011-re Portugáliában a GDP-arányos államadósság 71,7%-ról 111,4%-ra nőtt: a gazdasági teljesítményszint ilyen mértékű romlására az ezt megelőző időszakban nem volt példa (General government gross debt - annual data 2016, August 11).

Az esettanulmány a könyv bevezető fejezetében megfogalmazott kutatási kérdés mindegyikére választ kíván nyújtani: a vezetés aktorai, a vezetés lehetőségstruktúrája, valamint a cselekvők egymáshoz való viszonya tekintetében. Értelmezésemben a három analitikus szempont összekapcsolódik a machiavelli pillanat koncepciójával: a weberi pillanattal szemben a cselekvés nem a kontingencia *által* (operatív kontingencia), hanem a kontingencia *ellenére* (háttér-kontingencia) történik, amelyben egy külső pusztító erő jelenti a fő fenyegetést (erről bővebben az 1. fejezetben). A sócratesi válságkezelés a machiavelli pillanat révén ragadható meg: az uralom megszerzésének spontán jellege jellemzi (amennyiben a válság során

folyamatosan megkérdőjeleződik a vezető legitimitása, a válságkezeléshez kapcsolódó felhatalmazása), amelynek célja a rend és struktúra megszilárdítása, hiszen a kontingencia növekedése ebben az esetben ellenerőként hat a vezetésre: nem előrelendíti, hanem hátráltatja azt.

Tanulmányomban nem kívánom Sócrates miniszterelnökségének mind a hat évét részletesen bemutatni. Írásom elején röviden szeretnék utalni a portugál politikatörténet legfőbb állomásaira, hogy bemutassam azt a történeti kontextust, amelyből a későbbi fejlemények erednek. Ezt követően egy belpolitikai cezúrához, az ellenzék megszorító csomagokhoz való viszonyának megváltozásához kötöm a kontingencia elemzését: ebből világossá válik, hogy milyen volt az ágensnek, a miniszterelnöknek a struktúrához való viszonya, valamint ennek analógiájára az ellenzék mint politikai cselekvő hogyan próbált az operatív kontingencia révén előretörni. A tanulmány módszertana a kiválasztott sajtóforrás, az Expresso című portugál hetilap¹ általi történeti-narratív rekonstrukció, amelyet a kötet három fő kutatási kérdésének megválaszolására használok fel. A sajtótermék 2010. szeptember eleje és 2011. március vége közötti cikkeket tartalmazó archívumát dolgoztam fel a megjelenő találatok „José Sócrates” keresőszó általi szűkítésével. A cikklistát tovább szűrtem aszerint, hogy melyek azok a cikkek, amelyek kutatási célkitűzésem megvalósításához a legteljesebb mértékben hozzájárulnak.²

A kutatás feltevése, hogy a 2005 és 2008 közötti időszakot a meglévő gazdasági nehézségek ellenére (lásd Blanchard 2006) a politika normál állapota, az A negyed jellemezte (erről bővebben az 1. fejezetben). 2008-tól a vezetés és struktúra viszonya átalakult: ekkor átlépett a B negyedbe, amely a strukturalista forgatókönyvnek feleltethető meg, amelyben az *exogén sokk* Portugáliában alkalmazott megoldása a külső történések káros hatásainak enyhítésére (a tűzoltásra) korlátozódott. Ebben a negyedben a háttér-kontingencia (amely a vezető *ellenére*) áll fenn, határozottan érvényesül, és nem megy át a D negyedbe, amelyben jelen van az operatív kontingencia általi cselekvés lehetősége (konstruktivista forgatókönyv). A politika átalakulásai nem a válság megkonstruálásának, az objektív dimenziótól való „elidegenítés” törekvéseinek jegyében mentek végbe, hanem azokat az aktuális állapotokat

1 Az Expresso című hetilapot 1973-ban alapította Francisco Pinto Balsemão, a PSD politikusa. 2006-ban és 2015-ben az Expresso 26 európai ország körülbelül 200 újságijából – négy másik díjazott újság mellett – megkapta a vizuális kivitelezést jutalmazó „European Newspaper Award” nevű díjat. A portugál kulturális életben megkérdőjelezhetetlen presztízsű Prémio Pessoa díjat az Expresso és az Unisys nevű cég hozta létre, amellyel évről évre a legkiválóbb tudományos, művészeti és irodalmi teljesítményt nyújtó személyeket jutalmazzák. Az Associação Portuguesa Para O Controlo de Tiragem E Circulação, az újságok példányszámait monitorozó szervezet szerint az Expresso jelenleg is az egyik legolvasottabb portugál újság (*Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação*, 2017). A hetilap leginkább szerkesztői függetlenségéért és feltáró politikai tudósításáért ismert, amely mérvadó, hivatkozási alapul szolgáló sajtótermékké teszi (World Library, 2017).

2 Ha valamely cikk szövege már nem volt elérhető az Expresso hetilap internetes archívumában, akkor ugyanazt a hírt egy másik hírportálon kerestem meg.

tükrözték, amelyeket a gazdasági válság miatti kényszerfeltételek teremtettek meg. Egy évvel a gazdasági válság „berobbanása” után, a 2009-es országgyűlési választásokon a választói elvárások kudarcba fulladása miatt a kormányzó párt mandátumokból való parlamenti részesedése jelentős mértékben megcsappant, így kisebbségi kormány alakult. Ez jelentős mértékben nehezítette Sócrates válságkezelését a következő ciklusban, hiszen felerősítette a polarizációt, a politikai széttagoeltságot. Mivel megnőtt az ellenzék mandátumaránya, ezért a pártok felismerték, hogy a hatalomra kerülés perspektívája a korábbi évekhez képest jelentősebb mértékben megnyílt számukra. Az ellenzéki PSD reális „veszélyforrássá” vált, a vezetés számára a *fortuna* „szeszélyeivel” való megbirkózás megnehezülésével járt a hatalmi erőviszonyok megváltozása, amely a kormányintézkedések akadályozásában, az ellenzék részéről a válságkezelés blokkolásában testesült meg. Ettől a ponttól kezdődően a legnagyobb ellenzéki párt az operatív kontingencia keretrendszerén belül próbálta meg interpretálni a válságot. Míg korábban a felelősség szétterítését töltötte be a PSD szavazásokon való tartózkodása, addig a választások következtében megváltozó mandátumarány rávilágított a kormányzó PS szavazatabsorpciós képességének gyengülésére, a technokrata kormány kedvezőtlen színben való feltüntetésének politikai hasznosságára. Mivel írásom a Sócrates lemondása előtti hónapok vizsgálatára szorítkozik, ezért arra a kérdésre nem tud választ nyújtani, hogy miben különbözött az ellenzék és a kormány narratívája a konszenzusosabb időszakokban.

A tanulmány a következő részekből áll. Az első részben bemutatom a portugál politikatörténet alapvető vonásait, Sócrates hatalomra jutásának előzményeit. A második részben a 2005 és 2009 közötti időszakot mutatom be, majd a 2009 és 2011 közötti időszak válságkezeléséhez kapcsolódó politikai klímáját szeretném ismertetni, hogy ezzel világossá tegyem, hogyan értelmezhetők a vezetés aktorai a portugál esetben. Sócrates és az ellenzék narratívája alapján kívánom a szereplők viselkedését (és implicit módon egymáshoz való viszonyukat is) elemezni kontingens helyzetben. Ez azért bír relevanciával, mert az ellenzék megváltozott viselkedése révén növelte a miniszterelnök *ellenére* működő háttér-kontingenciát, míg saját cselekvését az operatív kontingencia megragadására való képesség jelölte ki. Ezáltal a PSD az eredményorientált válságkezelő kormány ellensúlyává vált ebben az időszakban. A harmadik részben a választókra szeretnék reflektálni, hiszen értelmezésemben a gazdasági válságok nehezen érthetők meg a választóközönség attitűdváltozásainak vizsgálata nélkül, hiszen döntéseik a válságkezelés közösségi megítélését statuálják, vagyis egy bizonyos megközelítésben a politikai vezetés sikerességének mércéjévé, mérőeszközüvé „avathatók” a politikai közösség megítélései. Ez azért is lényeges kérdés, mert a portugál politika a 2008-as időszaktól instabillá vált, aminek lesújtó következményei voltak a hatalom demokratikus elszámoltathatóságára,

a portugál demokrácia állampolgári percepciójára. A konklúzióban összefoglalom eredményeimet, valamint reflektálok arra, hogy következtetéseim mennyiben segítenek a gazdasági-pénzügyi válságok megértésében a vezetői mozgáster és demokratikus felelősség tekintetében.

1. Előzmények

Portugáliában először 1976-ban került sor demokratikus választásokra. Azóta legalább öt párt képviselteti magát. Az a négy párt, amely az első választásokkor meghatározóvá vált, ma is a portugál pártrendszer alapját képezi. Ezek a pártok a szocialista Partido Comunista Português (Portugál Kommunista Párt, továbbiakban PCP), a balközép Partido Socialista (Szocialista Párt, továbbiakban PS), a jobbközép Partido Social Democrático (Szociáldemokrata Párt, továbbiakban PSD) és a kereszténydemokrata-konzervatív ideológiájú Centro Democrático Social és Partido Popular (Demokratikus Társadalmi Közép és Népi Párt, továbbiakban CDS-PP). 1987 és 2005 között a PS és a PSD váltógazdasága jellemezte a portugál politikát. 1999-ben létrejött a baloldali-libertáriánus Bloco Esquerda (Baloldali Blokk, továbbiakban BE). A négyévenként szabályszerűen sorra kerülő parlamenti választásokon kívül a parlament köztársasági elnök általi feloszlatásakor kerülhet sor kormányalakításra.

2004 szeptemberében, Eduardo Ferro Rodrigues, a PS pártelnökének lemondása után José Sócratest átmeneti pártelnökké nevezték ki, de a novemberi pártkongresszuson elsöprő többséggel megerősítették pozíciójában (Magone 2006, 56). A párt döntése a politikai racionalitás követelményeinek megfelelt, hiszen Sócrates magas népszerűségét a közvélemény-kutatások is alátámasztották.³ Portugália ezekben az években a Durão Barroso lemondása után kijelölt miniszterelnök, Santana Lopes kormányzása alatt állt. A Lopes-kormánynak nehézségei voltak, hiszen a Barroso kormányához képest megváltozott összetételű végrehajtó hatalom nem tudta konzisztens módon érvényesíteni megszorító politikáját, ezért döntései ellehetetlenítették a kormány hiteles működését (Magone 2006, 54). Mivel a miniszterelnököt kiszámíthatatlan politizálás jellemezte, ezért a köztársasági elnök feloszlatta a parlamentet és előrehozott választást kezdeményezett (Freire and Tavares de Almeida 2005, 456). A 2005-ös választások részvételi aránya az 1980-as évekhez képest most nőtt először (Freire and Costa Lobo 2006, 581); a 2002-es adathoz képest három százalékponttal volt magasabb.⁴

3 Ilyen közvélemény-kutatás volt pl. az Expresso hetilap népszerűségi felmérése is, amely alapján a választópolgárok 2004 októberé és 2005 januárja között José Sócratest rendkívül népszerű vezetőnek tartották (Freire and Costa Lobo 2006, 583).

4 A 2002-es választásokon 61,5%-os volt a választási részvétel, míg a 2005-ös választásokon 64,3%-os (Comissão Nacional de Eleições 2002, março 17).

A megnövekedett részvétel hátterében a kormányzással való elégedetlenség fényében plauzibilis okok álltak. Az állampolgárok a politikai folyamatokat instabillnak érezték, valamint a Barroso és a Lopes kormány teljesítményéről alkottak ítéletet (Freire and Tavares de Almeida 2005, 456). A portugál választók politikával kapcsolatos várakozásai nagymértékben megnöttek. Egy prominens közvélemény-kutatás szerint csak a választók 17%-a okolta a köztársasági elnököt a kialakult válságért, míg 72%-uk a politika végrehajtóit, Barrosot és Lopest okolta (Freire and Costa Lobo 2006, 582). A választói elszámoltatás szándéka felfokozott hangulatot vetített előre az országgyűlési választásokra.

A PS 2005-ös pártprogramja a gazdasági konszolidációs intézkedések szempontjából meglehetősen részletszegény volt, amit Sócrates a pénzügyi helyzet felmérésének szükségességével indokolt, miközben szerepeltek benne a gazdaság tekintetében kevésbé releváns programpontok: a „technológiai sokk” néven megjelenő, technológiai innovációkra vonatkozó szakpolitikai javaslat (Freire and Costa Lobo 2006, 583). A 2005-ös országgyűlési választások eredményei a sikertelen kormányzás nyomán megnövekvő állampolgári várakozások miatt nem jelentettek meglepetést. Míg a CDS-PP csupán 7,24%-ot ért el, a PSD pedig 28,8%-ot, a bal-közép PS a szavazatok 52,6%-át kapta (Comissão Nacional de Eleições 2005, fevereiro 20). José Sócrates került Portugália miniszterelnöki székébe. Az eredmény nyomán a miniszterelnök maga mögött tudhatta a törvényhozás többségének támogatását, így kormányzóképesége biztosított volt.

2. A válságkezelés periódusai

Az abszolút többség időszaka (2005–2009)

Sócrates hatalomra kerülésekor, 2005-ben pénzügyi ellenőrzés lefolytatására kérte a Portugál Bankot, amely jelezte, hogy amennyiben a kormány nem hoz intézkedéseket a gazdasági helyzet stabilizálására, tovább súlyosbodik az ország helyzete (T. Pereira and Wemans 2012, 7). Sócrates befagyasztotta a béreket, a közszférába dolgozókat rekrutált, ezért a válság megjelenése előtt fiskális konszolidáció jelei mutatkoztak (T. Pereira and Wemans 2012, 8). Ráadásul a PRACE program keretében a minisztériumi struktúra megváltozott, ami jelentős költségmegtakarításhoz vezetett (T. Pereira and Wemans 2012, 8). A 2008-as világgazdasági válság után a portugál gazdasági fejlődés jelentős lassulást mutatott, amelyet a Sócrates-kormány élénkítő intézkedésekkel orvosolt (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 6). 2009 januárjában, a 2008-as Európai Tanács ülését követően a portugál kormány elfogadta a „Kezdeményezés a befektetés és a foglalkoztatás előmozdítására” című

programot (Pedroso 2014, 2), amelynek legfőbb célja az exportvolumen növelése, a szociális ellátás és foglalkoztatás, valamint az energiahatékonyság előmozdítása volt (T. Pereira and Wemans 2012, 14).

A kormány 2009-ben az országgyűlés elé terjesztette éves költségvetését, amelyet a pártok visszautasítottak, de annak első módosítását a PSD kivételével valamennyi párt megszavazta (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 6). A radikális baloldali pártok (a PCP, a Partido Ecologista Os Verdes⁵ és a BE) úgy vélték, hogy a költségvetés nem kellően expanzív, míg a PSD és a CDS-PP pont ennek ellenkezőjét sérelmezte (De Giorgi, Moury and Ruivo 2013, 6). Már a 2009-es választások előtt látszódtak a kormányzás nehézségei a külső eladósodás miatt (Cunha 2012, 3), ezért a kormány a választások előtt arra törekedett, hogy az előálló helyzetet minél előnyösebb színben tüntesse fel: megemelte a közszolgák fizetését és csökkentette az áfát (T. Pereira and Wemans 2012, 14).

Az ellenzéki pártok a válság éveiben hozzájárultak a politikai ellentétek kialakulásához, de ekkor a *polarizációs tézis* a legnagyobb ellenzéki párt támogatása miatt nem érvényesült. A 2009-es kampánynak azonban meghatározó elemévé vált a válságon való felülkerekedés lehetséges módja (Pedroso 2014, 2). A válság kezdett az ellenzéki retorika, a diskurzus polarizációjának törekvésevé válni. A kampány erősen kétségbe vonta a kormány megoldásainak helyességét: a válságkezelésben alkalmazott gazdaságélénkítő módszer az ellenzék szerint a válság elmélyüléséhez vezetett (Pedroso 2014, 2). A gazdasági helyzet kedvezőtlenebbé válása ellenére a 2009-es választásokat a Sócrates vezette PS nyerte, de nem sikerült abszolút többséget szereznie, így a kormányzást kisebbségi kormányként kellett folytatnia. A választási győzelmet követően a kormány megkorlátozó intézkedéseket hozott (Pedroso 2014, 3). Cavaco Silva köztársasági elnök feloszlathatta volna a parlamentet, hogy törvényhozási többség kialakítására sarkallja a szereplőket, de nem kívánt politikai válságot előidézni új választások kiírásával (T. Pereira and Wemans 2012, 16). A politikailag sokszínű paletta a *konszenzus tézis* helyett két politikai komponens miatt a *polarizációs tézist* igazolta a válságkezelés második szakaszában: az ellenzék mandátumarányának megnövekedése, valamint megváltozott viszonyulása miatt.

A kisebbségi kormányzás időszaka (2009–2011)

A PS a 2009-es választásokon félmillió szavazót veszített, az országgyűlési mandátumokból való részesedése jelentősen csökkent (1. táblázat). Míg 2005-ben az ellenzék összesen 109 mandátumot szerzett, addig 2009-ben már 133 mandátumot, de a pártok egyéni eredményei is sikerként könyvelhetők el.

5 Környezetvédők Pártja, továbbiakban PEV

1. táblázat. A pártok mandátumeloszlása 2005-ben és 2009-ben

Pártok mandátumszáma	2005	2009	Változás mértéke
PS	121	97	-24
PSD	75	81	+6
PCP-PEV	14	21	+7
CDS-PP	12	16	+4
BE	8	15	+7

Forrás: Comissão Nacional de Eleições 2005, fevereiro 20; 2009, setembro 27

A PS-nek kisebbségi kormányként kellett elérnie, hogy az ellenzék a 2010-es költségvetést elfogadja (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 6). Ez nem megszorító csomag volt, mivel számos befektetésösztönző intézkedést tartalmazott, ugyanakkor bizonyos elemei megnyugtató üzenetet hordoztak a piacok és az Európai Unió számára (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 6). A radikális baloldali pártok visszautasították a 2010-es költségvetést, míg a PSD és a CDS-PP a szocialista kormányok felelősségét hangsúlyozta a kialakult gazdasági helyzetért, ám az utóbbiak tartózkodtak a tervezettel kapcsolatos szavazásban (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 6).

2010 első negyedévében megszorító csomagok, negatív gazdasági helyzetről számot adó jelentések sokasága látott napvilágot (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 7). A portugál gazdaságpolitika az EU-s prioritások változásait követte: az élénkítés után a megszorítás került előtérbe (Pedroso 2014, 2). 2010. március 15-én a portugál kormány bemutatta az első, gazdaság helyreállítására irányuló csomagot (Pedroso 2014, 2), amely PEC 1-ként vált ismertté.⁶ Ez a csomag komoly megszorító intézkedéseket tartalmazott, amelyek az államháztartási hiány csökkentését célozták, amelyhez a kormány kérte a parlament támogatását: a radikális baloldal és a CDS-PP ellenszavazattal élt, míg a PSD tartózkodott a szavazás során, jelezvén, hogy a csomagról tárgyalni kíván (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 7). A kormánynak további megszorító csomagokat kellett elfogadnia. 2010. május 13-án a kormány nyilvánosságra hozta a PEC 2-t, amely a még nagyobb hiánycsökkentést, valamint az áfa emelését tűzte ki célul, majd szeptember 29-én a hiány további csökkentését szolgáló PEC 3-at (Pedroso 2014, 2).

Cavaco Silva államfő 2011-es újraválasztásakor elmondott beiktatási beszéde már erősen kritizálta a Sócrates-kormányt (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 7). A PEC csomagokkal kapcsolatos parlamenti szavazásokban a PSD tartózkodott, s

6 A PEC (Pacto de Estabilidade e Crescimento, vagyis Stabilitási és Növekedési Paktum) egyszerre fejezi ki a gazdaság konszolidációjának és a növekedés előmozdításának a szándékát a csomag nevében szereplő „stabilitás” és „növekedés” kifejezésekkel.

ezzel egy jó ideig nem korlátozta Sócrates mozgásterét, mert előnyben részesítette a kormánypárttal való parlamenten kívüli egyeztetést (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 7). A PSD – a PEC 4 csomag 2011. március 11-i felmerüléséig – engedte a csomagok törvényhozáson való keresztülvitelét, jogi értelemben vett elfogadtatását. A BE március eleji destruktív bizalmatlansági indítványa (amelyet végül a parlament nem érvényesített a miniszterelnökkel szemben) jelezte a kormány számára, hogy lassú hatalmi erodálódása kritikus ponthoz érkezett.⁷ A kormány az EU-val közösen kidolgozta a Stabilitási és Növekedési Paktum 2011–2014 nevű programot, amely a PEC 4 nevet kapta (Pedroso 2014, 3). Erről sem az ellenzék, sem a köztársasági elnök nem értesült előzetesen. A kormány pénzügyminiszterének bejelentése meglepetésként érte a politikai szereplőket (Freire, Tsatsanis, and Lima 2016, 240).

A PEC 4 körül kialakuló vitában a miniszterelnök fajsúlyos bejelentést tett: világossá tette, hogy amennyiben a megszorító csomagot az ellenzéki pártok nem hagyják jóvá, lemond hivataláról. Ezért ez a költségvetés tekinthető a *polarizációs tézis* kicsúcsosodásának. Mivel mindegyik párt elutasította a PEC 4 csomagot, ezért Sócrates lemondott Portugália miniszterelnöki tisztségéről (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 8). A PSD döntését a kormány eredménytelen válságkezelésével, valamint az EU-val folytatott tárgyalások titkosságával indokolta (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 8). Az országot szuverén adósságválsága miatt jelentősen leértékelték (Pedroso 2014, 3). A kedvezőtlen fejlemények után a portugál kormány gazdasági segítségnyújtásért folyamodott: az Európai Bizottság, az IMF és az Európai Központi Bank hitelére támaszkodott, aminek nyomán létrejövő megállapodást a legnagyobb ellenzéki pártok, a PSD és a CDS-PP is aláírásával szentesített (Borghetto, De Giorgi, and Lisi 2014, 6). A BE és a PCP a szerződés aláírását megelőző találkozókra sem vett részt (Freire, Tsatsanis, and Lima 2016, 241). A „memorandum of understanding”⁸ aláírása mint közpolitikai mozzanat egyértelművé tette, hogy bármelyik párt is kerül hatalomra, mozgásterét erőteljesen korlátozza a trojkával kötött megállapodás (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 8).

2011. június 5-én előrehozott választásokra került sor, amely teljesen átrajzolta a politikai panorámát. A PSD és a CDS-PP együttesen abszolút többségre tett szert, amely a gazdasági szavazás elméletével is magyarázható: az ellenzék annyi szava-

7 Sócrates így véleményezte a politikai kezdeményezést: „Ez a bizalmatlansági indítvány a Baloldali Blokk részéről teljesen felelőtlen, nem érdemelne mást, mint egy ellenszavazattal kifejezett egyértelmű megvetést, de van, akinek nincsen bátorsága ilyen egyértelműségre, mert alkalmi pártérdekeinek tesz eleget. Ez az indítvány, ráadásul, megérdemelte volna, hogy abban a pillanatban vissza legyen utasítva, ahogy kikiáltották azt, mint ahogy annak a felelőtlensége is – és van, akinek napokba telt, hogy elhatározásra jusson, ezzel bizonytalanságot táplált, amely nem tudom, hogy bármelyik pártnak kedvezett-e egyáltalán, csak ártott, de nagyon sokat, az országnak.” (Sócrates... 2010, dezembro 11, fordítás a szerzőtől)

8 A kifejezés olyan megállapodásra, szándéknyilatkozatra utal, amelyben a felek kifejezik érdekeik konvergenciáját.

zatra tett szert, amennyit a kormány veszített (Borghetto, De Giorgi, and Lisi 2014, 6). A PSD 38,7%-ot, a CDS-PP 11,7%-ot, a PS 28,1%-ot, a PCP-PEV 7,9%-ot, míg a BE 5,9%-ot szerzett (Comissão Nacional de Eleições 2011, junho 5). A két jobboldali párt a választás után koalícióra lépett egymással. Pedro Passos Coelho lett Portugália új miniszterelnöke. A külső segítségkérés gúzsba kötötte a kormányra kerülő pártok mozgásterét, hiszen kismértékben formálható gazdaságpolitikai lehetőségstruktúrával találták szemben magukat.

Megállapítható, hogy Sócrates kormányzása alatt az ország külgazdasági függősége nőtt: a válság a miniszterelnök bukásához vezető negyedik megszorító csomagig a *politikusi felértékelődés tézist* támasztja alá, mintsem a *bürokratikus delegálás tézist*, hiszen nem alakult szakértő kormány. A nem választott intézmények szerepe (pl. Európai Unió) kismértékben nőtt, de meglátásom szerint a kormány bizonyos szűk keretek között érvényt szerezhetett gazdaságpolitikai prioritásainak, az Európai Unió a negyedik megszorító csomag kapcsán kapott nagyobb szerepet. A külső autoritások szerepe a gazdasági válságkezelésben abban nyilvánult meg, hogy a PEC-csomagok az aktuális EU-s irányvonalakon nyugodtak, amelyeknek restriktív szellemisége volt. Az a tény, hogy a *bürokratikus delegálás tézis* Sócrates lemondása után vált hangsúlyossá, további magyarázatra szorul a tekintetben, hogy a politikai vezető „felértékelődése” egyúttal miért nem jelentette a vezetői lehetőségstruktúra kiszélesedését is.

3. A kontingencia kétarcúsága

Portugáliában megfigyelhető, hogy a válságkezelés tűzoltás szakasza jelentős mértékben kitolódott, azonban ennek az állapotnak a tartósítása nem vezetett a válság újraértelmezésének lehetőségéhez. Sócrates narratívája a lemondását megelőző félévben (2010. szeptember eleje és 2011. március vége között) annak bizonyítéka, hogy a miniszterelnök az egyre markánsabban érvényre jutó kontingenciát nem tudta saját javára fordítani, vagyis háttér-kontingenciáról van szó az inkumbens esetében. Sócrates konstrukciója nem innovatív válságátértelmezés, hanem a machiavelli pillanatra jellemző küzdelem, a bizonytalanság „megzabolázására” tett kísérlet. Ez azt is jelenti, hogy a sócratesi válságkonstrukció alapjául szolgáló vezetői mérlegelés nem volt széleskörű, hiszen az objektív körülmények politikai lefordítása a helyzetre adott válaszok lényegi jellemzője volt. Természetesen nem szabad figyelmen kívül hagyni, hogy a gazdasági válságok eredendően kis teret biztosítanak a vezetők számára a válság újraértelmezésére, így Sócrates lehetőségstruktúrájának vizsgálatában a normatív megfontolások is szerepet kapnak. Ezzel szemben az ellenzék viszonyulását a válsághoz az operatív kontingencia általi elő-

relendülés jellemezte, s érvelésem szerint az egyre polarizáltabbá váló helyzetben ez volt az ellenzéki cselekvés hajtóereje.

Sócrates narratívájának középpontjában a kormány és az ellenzék között fennálló ellentét áll a válság értelmezését illetően. A válságkezeléssel kapcsolatos nehézségeket a miniszterelnök az ellenzéknek tulajdonítja, hiszen az olyan tényezőként jelenik meg, amely ellehetetleníti a hatékony válságkezelést: a PSD a miniszterelnöki diskurzus értelmében döntésképtelen (AR: Sócrates acusa... 2010, szeptember 30). Sócrates narratívája szerint egyik párt sem áll készen arra, hogy válságos időszakban kormányozzon (Os problemas... 2010, december 11). Sócrates értelmezésében az ellenzék felelőtlen, és nem képes az országgal szemben támasztott feltételeknek megfelelő politikai kormányzásra.

„A mostani helyzetben a stabilitás védelmére van szükség és nem folyamatos fenyegetésekre, amelyek politikai válság létrehozására irányulnak. (...) Remélem, senki sem kíván felelőtlenül politikai válságot nyitni, amelynek a nemzeti érdekre nézve komoly következményei lehetnek. (...) Felelősségre van szükség, és nem éretlenségre, moderáltságra van szükség és nem radikalizmusra. (...) Az újságokban nincs helye párbeszédnek, hiszen egy felelős párt sem folytat tárgyalást az állami költségvetésről a közösségi médián keresztül.” (Sócrates... 2010, szeptember 4 – a fordítás tőlem).

A „nemzeti érdek” többször is előkerül a vezető válságkezelésének metaforájaként, valamint az ellenzékkel szembeni önpozicionálás igazolásaként. Erre példaként szolgálhat Sócrates hasonlata, amelyben a politikai népszerűséget szembeállítja a nemzeti érdekekkel (OE2011: Sócrates diz... 2010, október 28). A miniszterelnök és az ország helyzetének azonosítása nem a válságtörténet újrakonstruálását jelenti, hanem a vezető cselekvési alternatíváinak korlátozását, amely egyrészt a háttér-kontingencia magas szintjéből fakad, másrészt a vezető attitűdjéből. A válság megfeleltetése az objektív körülményeknek ahhoz járul hozzá, hogy a válságkonstrukció a *kényszerpálya tézis* igazolhatóságát erősíti, hiszen nem jelennek meg különböző vezetői technikák, amelyeknek célja a válság állampolgári perspektívájának megváltoztatása, a helyzet diszkurzív eszközökkel történő újraértelmezése.

A vezetés „technokrata igazolása” a sócratesi érvkészletben szemben áll a *mozgástér tézis* szubsztantív tartalmával, hiszen a miniszterelnök prioritásként kezeli, hogy a tárgyalások az ország európai uniós vállalásainak megfelelően, koherensen folyjanak, ezek azonban szűk keretek között juthatnak érvényre, amelyek megfeleltethetők a háttérkontingens helyzetek sajátos jellemzőinek. A válságkonstrukció nem terjed ki a konstruktivista lehetőségekre, mert a meglévő gazdaságpolitikai paradigmákkal való szakítás nem jelenik meg: a válságkezelő cselekvő, az ágens tekintetében nincsen egy olyan értelmezési séma, amely kedvezőbb színben tünteti

fel a struktúrához, a *politikai helyzethez* való viszonyát. A „technokrata igazolás” az objektív helyzetnek a tükrözése, amelyben az EU mint szakértői szervezet külső referenciapontot jelent a vezetői cselekvés igazolására. A bürokratikus struktúrák megszilárdítása, a technokrácia mint kormányzási alapelv jól illeszkedik a gazdasági válság profiljába, amely hagyományosan kényszerpályával szembesíti a politikai vezetőket. A narratíva innovatív jellegének hiánya tetten érhető abban is, hogy a kormányzó párt és az ellenzéki pártok közötti disszenzus határozza meg a diskurzust, amely azt jelenti, hogy a normál állapothoz képest nem változik a pártok közötti kommunikáció dimenziója, hanem azt éles disputák uralják. A pártok közötti politizálás konvencionális jellegének „megkövülése” a háttér-kontingenciát növeli. A vezető nem tulajdonít a válságnak saját szempontjából előnyös, mozgástér bővítésére alkalmas értelmezést, csupán az ellenzék gyengeségeit nagyítja fel, amely nem feleltethető meg az innovatív vezetés ideáltípusának. Sócrates szerint a PSD-t kiszámíthatatlan, „egyik nap igen, másik nap nem” jellegű politizálás jellemzi (Governo disponível... 2010, outubro 15). A miniszterelnök válságkonstrukciójában az ellenzék politikai magatartása a válság elmélyüléséhez vezet. Sócrates – az ellenzék bírálatában kicsúcsosodó – narratívájában pártja nem „hódol be a képmutatásnak” és nem „hoz létre mesterséges válságot” (Sócrates... 2010, setembro 4). A kedvezőbb értelmezési keret megteremtéséért folytatott versenyben úgy tartja, elengedhetetlen a portugálok „józan ítélőképessége” (Sócrates diz... 2010, novembro 2). A többi diszkurzív panelhez hasonlóan az objektív körülmények, mint a helyes megítélési standard felállítása a *kényszerpálya tézis* bizonyítéka, hiszen a kormányzás hatékonysága kerül a középpontba.

„A nemzeti érdekre kell koncentrálnunk és félretennünk minden olyat, ami a népszerűségünket, a közvélemény-kutatásokat illeti, vagy egy bizonyos pártra leadható szavazatok számát. A feladataink igencsak világosak: meg kell védenünk az országunkat a nemzetközi válságtól. Nemcsak mi megyünk keresztül nehézségeken, hanem minden fejletlen ország. Én vagyok az egyetlen, aki az átalakítást véghez tudná vinni, ez az a kormány most, amelyik hatalmon van, és amelyik szembesülni fog a kormányzás nehézségeivel.” (Os problemas... 2010, dezembro 11 – a fordítás tőlem).

Sócrates a deskriptív kifejezések (pl. „kormányzás nehézségei”) használatával csak tovább fokozza a válság objektív megközelítésének dimenzióját. A miniszterelnök „mesterséges válság” koncepciója – amelynek értelmében az ellenzék egy nem valódi válság fenntartásában érdekelt – a válságkonstrukció permanens eleme (José Sócrates: „Voto contra PEC abre crise política” 2011, março 15). Ez az értelmezés, amely feltételezi valamely más válság lehetőségét is a meglévő, *exogén* eredetű sokkon kívül, a felelősség áthelyezésének eszköze, de inkább csak felerősíti a kormánypárttal szembenálló lehetőségeit, mint növeli a vezetői mozgásteret, hiszen

az ellenzék lehetőségkeresése a vezetés technokrata politikáját alapjaiban kérdőjelezi meg. Itt az endogén válsággenerálás mint a vezetői mozgástér bővítésének lehetősége (Körösenyi, Illés és Metz 2016) „inverz” módon jelenik meg: a vezető interpretációja jeleníti meg úgy az ellenzékét, mint válsággeneráló erő, amely képes a vezetés háttér-kontingenciájának növelésére. A „felelősség” szó használatának rendszeres előfordulása diskurzuselméleti szempontból exkluzív mozzanat, hiszen kizárja az ellenzék kompetenciáját azon dichotómia mentén, hogy a vezetéset a felelősséggel, míg az ellenzékét a felelőtlenességgel azonosítja (Sócrates diz... 2010, november 2).

„Nincsen semmilyen nemzeti érdeket érintő ok, amely indokolná, hogy politikai instabilitást idézzünk elő, feltéve, hogy a költségvetést elfogadják, a kormány végrehajtja az intézkedéseit, az eredmények elkezdnek megmutatkozni, s valamennyi nemzetközi intézmény elismeri azokat és elismerően tapsolnak. (...) Ez a munkára való koncentráció ideje és nem a mesterséges válságok létrehozásáé, mert a pártoknak ez a legegyszerűbb.” (Sócrates desafia... 2011, fevereiro 12 – a fordítás tőlem).

Sócrates lehetőségeinek meglehetősen szűk voltát, a *kényszerpálya* tézist a kormányzás fegyelmének mint fontos kormányzási alapelveként a hangsúlyozása is bizonyítja. A miniszterelnök értelmezésében a megszorítások elengedhetetlenek, hiszen ezek nélkül „katasztrofális következményei” lennének a válságnak, ráadásul a kialakult helyzet a kormánynak vitathatatlan legitimitást biztosít. Ellentét keletkezik a vezetés és a választók között, hiszen a politika *objektív* valósága elcsúszik a miniszterelnök *szubjektív* valóságától: miközben az állampolgárok a válságkezeléshez való szakértelem meglétét, a közösségi legitimáció folyamatos megújítását tartják a válságkezelés alapjának, addig Sócrates szerint a válságmenedzsmentre való felhatalmazást éppen a kontingencia elleni küzdelem konstituálja. A miniszterelnök a formális procedúrákat, a vertikális intézményrendszert tekinti a politizálás imperatívuszának, ami mozgástérbővítésének korlátja.

„Ez a kormány ki fogja tölteni hivatalát, mert fontos, hogy mindenki megértse, hogy szükség van politikai stabilitásra. Nagyon nehéz kormányozni végzünk, a Szocialista Párt politikai árat fizet érte, de kötelességét teljesíti. Nagyon fontos, hogy mindenki megértse, hogy a politikai stabilitás ebben a pillanatban döntő tényező az országunk, pénzügyi válság okozta viharától való megvédésében”. (Os problemas... 2010, dezembro 11 – a fordítás tőlem).

Az *out of the box*⁹ mint vezetői szemlélet értelmezésében a mozgástérbővítés alapvető feltétele lehet, hiszen képes a válság miatt előálló háttér-kontingencia csökkentésére. A kifejezés azt jelenti, hogy innovatív megfontolások határozzák meg a vezetői cselekvést, vagyis a vezető olyan, a bürokratikus struktúrán kívüli eszközöket keres, amelyekkel meg tudja változtatni az adminisztratív közegen belüli helyzetét (pl. a megszorításokat egy hosszú távú gazdasági fejlődés megalapozásaként mutatja be). Sócrates diskurzusában megjelenik az affektív-emocionális érvelési mód, valamint a válságkezeléshez való konvencionális viszonyulásmód. Mindkét jellemző távol esik annak ösztönzésétől, hogy a válság új értelmezési keretben jelenjen meg, hiszen a vezető személyes perspektíváját, egyéni prioritásait hangsúlyozza. A miniszterelnök kényszerpályájának fontos eleme, hogy a válság különleges kifejezésekkel valló illétése helyett az *out of the box* szemlélet tudatos kerülése jelenik meg, amely a helyzetben rejlő háttér-kontingencia inherens része.

„Ez egy költségvetés, ami bátorságot, határozottságot, akaratot és energiát igényel, de ez az a pillanat is, amikor mindenki, aki felelős pozíciót tölt be, vállaljon is felelősséget az ország jövőjéért. (...) Teljes intellektuális őszintétlenség azt mondani Portugália problémáiról, mintha azokat függetlenné lehetne tenni a nehéz nemzetközi pénzügyi és gazdasági válságtól.” (José Sócrates diz... 2010, outubro 23 – a fordítás tőlem).

Sócrates válságkezelése megfeleltethető a machiavelli pillanat jellemzőinek, hiszen a válság nem a vezetői cselekvés eszközévé, hanem annak akadályává vált. A politikai cselekvés háttére bizonytalan, hiszen a miniszterelnöknek folyamatosan újra kellett teremtenie „legitimitását”, a válságkezelés állampolgári elfogadását. A fő fenyegetést egy külső sokk jelenti, amely megfeleltethető a nemzetközi környezet radikális megváltozásának és a világgazdasági válság a portugál belgazdaságra kifejtett negatív hatásainak. A politikai vezető fő feladata, hogy a gazdaságot konszolidálja, és megelőzze az új problémák kialakulását. A patológikus forma empirikusan megragadható jellemzője, hogy a preventív cselekvésen túl konzerválni kellett az újonnan formálódó szilárd struktúrákat, így a bizonytalanság szintjének minimalizálása kulcsszerepet kapott. A cselekvés és a kontingencia közötti kapcsolat ellentétes, egymást kiszorító hatású, amely az *out of the box* szemlélet elutasításában, valamint a válságtörténet autentikus narratív reprodukciójában jelent meg. A háttér-kontingencia azt jelenti, hogy a vezetői cselekvés határozottságát a külső bizonytalanságok gyengítették: a kedvezőtlen hatások „összegeződtek” a vezetés bürokratikus indíttatású megfontolásaival, cselekvéseivel. Az elméleti-normatív ér-

9 A kifejezés angolul szokatlan, kreatív gondolkodásmódot jelent, amely új perspektívát nyit a cselekvő számára. Nincsen valódi antonímája, hiszen akkor azt kellene feltételeznünk, hogy a vezetői cselekvés lehet „in the box” (zárt gondolkodási keretrendszernek megfelelő) jellegű, az „out of the box” azonban annak absztrakt jelentésármáyalatai miatt inkább viszonyfogalom. A „boxed in” angol kifejezés rokonítható ezzel, hiszen a cselekvő alternatíváinak szűköségére, kényszerhelyzetre utal.

telmezési sík mellett a reálpolitikai tanulságok is elengedhetetlenek: a gazdasági válságok legtöbbször nehezen megtorpedózható kényszerfeltételeket teremtenek a politikai vezetők számára.

2. táblázat. A machiavelli pillanat és Sócrates vezetésének sajátosságai

Szemponatok	Machiavelli pillanat	Sócrates vezetése a válság alatt
Politikai cselekvés háttere	Bizonytalan (újonnan szerzett egyeduralom)	Küzdelem a vezetés legitimitásának megújításáért
Fő fenyegetés	Külső sokkok (<i>fortuna</i>)	Külső kényszerfeltételek és a portugál belgazdaság bizonytalanságai
A politikai vezető fő feladata	Rend és biztonság megteremtése (metafora: gátépítés)	A gazdaság konszolidációja, megelőzés
Patologikus forma	A status quo pusztá őrzése	Bürokratikus kormányzási keretrendszer, tartósítás
Cselekvés és kontingencia közötti kapcsolat	Cselekvés a kontingencia <i>ellen</i> (politika = <i>Spiel gegen die Kontingenzenz</i>)	<i>Out of the box</i> szemlélet elutasítása, a helyzet maradéktalan narratív reprodukciója
Kontingencia típusa	Háttér-kontingencia (Kontingenzenz des Handelns)	„Interferencia” a vezetés bürokratikus megfontolásaival

Forrás: Az első és második oszlop forrása: 1. fejezet.

Míg a kormánynak a kontingencia kedvezőtlen körülmény, addig az ellenzék válsághoz való „önerősítő” viszonyulása növelheti politikai lehetőségeit. A vizsgált időszakban látható, hogy az ellenzék megközelítésmódját az operatív kontingencia kiaknázhatóságának lehetősége alapozza meg. Bár a szereplők közötti polarizáció a PEC 4 kapcsán érte el tetőfokát, a PEC 2 utáni időszakban már széttagolt pozíciók jellemzik a politikai térfelet. A PSD úgy kíván az operatív kontingencia révén előrejutni, hogy a párt jelentéktelen szerepét hangsúlyozza a válságkezelésben. Ennek középpontjában az az érvelés áll, hogy a kormány intézkedései túllépnek a két párt közötti eredeti megállapodáson, a kormány cselekvése a PSD hozzájárulása nélkül illegitim. Az is része az ellenzéki argumentációnak, hogy a PS elszakadt a népa-

karattól, ezért nem kíván „biankó csekket adni a kormánynak”, valamint kifejezik azt is, hogy a költségvetéssel kapcsolatban addig nem helyezkednek definitív álláspontra, amíg annak pontos tartalmát meg nem ismerik (Governo disponível... 2010, outubro 15). A párt kommunikációja szerint elfogadhatatlan, hogy a pártot a tárgyalások következtében kialakított költségvetésben eredetileg nem szereplő adóemelészel asszociálják (PSD „não aceita presentes envenenados” 2010, setembro 23). A párt büdzsével kapcsolatos informátlansága és a párt válságkezelésben való rendszertelen részvétele a kritika középpontjába kerül. A pártelnök a PEC 2 utáni időszakban explicit módon kifejezi, hogy a továbbiakban nem kíván tárgyalásokat folytatni a miniszterelnökkel (OE2011: Passos Coelho diz... 2010, setembro 24). Ez egyértelműen a *polarizációs tézis* jellemzője, de egyúttal azt is alátámasztja, hogy a tárgyalásos perspektíva elutasítása hogyan vezet az operatív kontingencia általi előrelendülés lehetőségéhez. A narratíva részét képezi a diskurzus szintjén megjelenő elhatárolódás, a kormány cselekvésének éles kritizálása, amely a kormány politikájának létjogosultságát kérdőjelezi meg, és a válságkezelés hatékonyságát ássa alá. Portugália adósságát, illetve a munkanélküliség kedvezőtlen alakulását hangsúlyozzák (AR: PSD acusa... 2010, outubro 15). A parlamentben rendszeressé váltak a kormány bukását, lemondását vizionáló forgatókönyvek. Az egyik szociáldemokrata parlamenti képviselő szerint az ország miniszterelnökének „keresztül kell mennie a lemondás szégyenén” (OE2011: PSD culpa... 2010, novembro 2), míg egy másik felszólalás szerint „Sócrates kormányzása a legnagyobb katasztrófa az ország számára az 1755-ös földrengés óta” (Mendes Bota... 2010, outubro 16). A költségvetésről szóló parlamenti vitákban az ellenzék rendszerint úgy értékelte, hogy Sócrates nem az ország nehéz helyzetéhez méltó hangon szólalt fel (Miguel Macedo responsabiliza... 2010, novembro 3). A PSD szerint a kormány kudarcot vall az igazságtalanságok felszámolásában, menekül a felelősség elől, valamint nem kíván szembesülni a nehézségekkel. Az operatív kontingencia, amely ebben az esetben az ellenzék (és nem a vezető) *érdekében* áll fenn, jó példát szolgáltat arra, hogy a cselekvés magja az „államot felforgató felelőtlen politika”. A PSD szerint a miniszterelnök megszólalásai „irrealizmussal” jellemezhetők (PSD: Mensagem... 2010, dezembro 26), valamint a párt azt is világossá teszi, hogy nem kíván Sócrates „önmagát áldozatnak bemutató színházi darabjához asszisztálni” (Passos Coelho diz... 2011, março 17).

„A PSD világosan és objektív módon azt mondja, hogy az erőszakos intézkedések, amelyekkel a portugálok találkoznak, az európai intézmények részéről nyújtott segítség miatt állnak fenn. S miért? Azért, mert a kormány nem volt felelősségének birtokában, a kormány nem tudta megvalósítani a kompromisszumokat, amelyeket Lisszabonban a portugálokkal kötött, és amelyeket Európában vállalt az európai intézményekkel. (...) A kormány

tudja, mint ahogy az ország is tudja, hogy a PSD az utóbbi évben végig a legnehezebb, legfontosabb pillanatokban is felelős hozzáállásról tett tanúbizonyságot, az volt a célja, hogy olyan körülményeket teremtsen, hogy mi, Portugáliában elérhessük céljainkat. (...) Nem lehet tovább folytatni a hamis siker narratívát, és folyamatosan áldozatokat kérni a portugáloktól, különösen a legkedvezőtlenebb helyzetben lévőkötől. A kormánynak képesnek kell lennie, legalább egyszer mindenki érdekében, vállalni a felelősséget.” – (Oposição comenta... 2010, março 14 – a fordítás tőlem).

Az ellenzék viszonyulását a weberi pillanat megragadására tett kísérlet határozza meg. A politikai cselekvés háttere az ellenzék esetében a bizonytalan bürokratikus struktúrák megszilárdítása, hiszen a bizonytalanság intézményesítése előrelendíti az ellenzéki cselekvőt. A fő fenyegetést opozícióban a kormány hatékony bürokratikus koordinációja jelenti, mert ebben az esetben megszűnik az ellenzék operatív kontingencia általi cselekvés lehetősége. A politikai vezető fő feladata a mozgástér inkumbenstől való „eltulajdonítása”. A patológikus forma a hatékony bürokratizmussal szembeni

3. táblázat. A weberi pillanat és az ellenzék viszonyulásának sajátosságai

Szemponctok	Weberi pillanat	Az ellenzék viszonyulása a válsághoz
Politikai cselekvés háttere	Stabil (bürokratizáció)	A bizonytalan bürokratikus struktúrák megszilárdítása
Fő fenyegetés	Stagnálás, a bürokratikus struktúrák „megkövülése”	Hatékony bürokratikus koordináció
A politikai vezető fő feladata	Mozgástér megteremtése (metafora: „kemény deszkák [...] átfúrása”)	A mozgástér „átvétele”: törekvés az inkumbenciára
Patológikus forma	Állandó felforgatás, az államot fenyegető felelőtlen politika	A hatékony bürokratizmussal szembehehelyezkedő asszertivitás
Cselekvés és kontingencia közötti kapcsolat	Cselekvés a kontingencia által (politika = <i>Spiel durch die Kontingenzenz</i>)	Előremutató cselekvés konfrontáció által
Kontingencia típusa	Operatív kontingencia (<i>Kontingenzenz im Handeln</i>)	Nem konvencionális viszonyulásmód, kontingens helyzet általi cselekvés

Forrás: Az első és második oszlop forrása: 1. fejezet

akaratérvényesítő, asszertív viszonyulás, vagyis a kormány által megalkotott, jól működő struktúrák felforgatása. A cselekvés és a kontingencia közötti kapcsolat a nem konvencionális viszonyulásmódban nyilvánul meg, amelyben az előremutató cselekvést a kontingens helyzet általi cselekvés, a konfrontáció jelenti.

4. A választói dilemmák

Peter Mair szerint a kormány feladatai két célt szolgálhatnak: egyrészt vonatkozhatnak a felelősségre (*responsibility*), másrészt a reszponzivitásra (*responsiveness*) (Mair 2009). Míg előbbi a külső szereplők felől érkező követelményeknek megfelelő vezetést írja le (pl. az Európai Unió javaslataival konform kormányzati cselekvést), addig utóbbi az állampolgári preferenciák figyelembe vételét jelenti (Mair 2009). Míg a reszponzivitás valamilyen endogén, a politikai folyamatban gyökerező állampolgári igény (amelyet a demokratikus akaratformálás aktusa keletkeztet a vezetéssel szemben), addig a felelősség túlmutat a kormány belpolitikai szempontból megítélhető teljesítményén, mert olyan funkciót feltételez, amely a politika „objektív” valóságára utalja rá magát. A két dimenzió közötti ellentmondás magától értetődő, s ez a dichotóm alapállás gazdasági válság esetén még határozottabban jut érvényre, ezért meglátásom szerint ez a kettősség jól leképezi a portugál gazdasági válság állampolgári „repcióját”.

Mair szerint az állampolgári preferenciák figyelembevétele nehéz kihívással szembesíti a kormányokat: számtalanszor a belpolitika égiszén kívüli, nehezen felügyelhető ügynökségek korlátozzák a kormányok mozgásterét (Mair 2009, 14). A választóknak azonban meglehetősen nehéz elmagyarázni a döntések mögöttes okát, ami feszültséget hoz létre a demokratikus folyamatban (Mair 2009, 14). A problémát tovább árnyalja a „bizonyítási teher” megfordulása. Míg korábban a pártok az emberek érdekeit csatornázták az állam felé, addig ma már a pártok az állam érdekeit közvetítik az állampolgárok felé, azokat szeretnék megértetni a választókkal (Mair 2009, 6). Mair a szavazásnak két formáját különbözteti meg: a kormányalakítás céljából leadott *instrumentális* szavazatot, és a konszenzusos demokráciákra jellemző, állampolgári preferenciákat kifejező *expresszív* szavazatot (Mair 2009, 7–8). A mairi szemlélet jól illusztrálja, hogy ez a dichotóm alaphelyzet mennyire kiélezi a szavazat expresszivitásának (preferenciaartikuláló szerepének) a problémáját.

Felvetődik a kérdés, hogy az állampolgárok számára elégséges feltétel-e a kormány felelőssége (*responsibility*) a szavazáshoz szükséges értékelési standard felállításához. Mivel a választókhöz a belpolitikai perspektíva áll közel, így okkal feltételezhetjük, hogy a kormányt a reszponzivitás szempontja alapján ítélik meg. Ugyanakkor kétségtelen, hogy ha a pártok kevésbé tartják szem előtt a képviselő-

let-elvűséget, akkor ez a választói viselkedést olyan irányba változtathatja meg, hogy a kormányok sokkal inkább kormányzási feladatot ellátó szervezetekként tűntetik fel magukat, és szeretnék, ha kormányzóként ítélnék meg őket (Mair 2009, 9). Ezért a kormányzás hatékonyságának megítélése és a választók akaratnyilvánítása között – mivel azok nem ugyanabban az értékelési dimenzióban jelennek meg – diszkrepancia kell, hogy fennálljon. Mair szerint a felelősség és a rezponzivitás között tátongó szakadék a demokrácia legkomolyabb aktuális problémája, hiszen a kormányok problémamegoldásban jeleskednek, de ennek számtalanszor a közvéleménytől való eltávolodás a következménye (Mair 2009, 17).

Pedro Magalhães kutatása kimutatta, hogy a válság kitörését követően három állampolgárból kettő úgy tartotta, hogy a politikai rendszer meglehetősen kismértékben válaszol az állampolgári igényekre: a választók úgy érezték, hogy a döntéshozatalkor a politikusok személyes érdekei és nem a nemzeti prioritások kapnak hangsúlyt; különbség van az állampolgárok fontossági rendje és azok között a prioritások között, amelyeket a hatalmon lévők érvényre juttatnak (Magalhães 2009). A felmérések további eredménye, hogy a külső tényezőket (nemzetközi gazdasági helyzet, más kormányok értékrendje) sokkal fontosabbnak látták a választópolgárok a kormányok helyzetének alakulásában, mint magát a demokratikus úton történő politikai felelősségre vonást (Magalhães 2009, 3). A gazdasági válság egyik következménye az volt, hogy az állampolgárok úgy érezték, korlátozott lehetőségeik vannak az elszámoltatásra, a kormány nem az állampolgárok, hanem külső szereplők érdekében politizál. Nem a vezető mozgásterének túlzott megnövekedése vezetett a demokrácia pozitív percepciójának hanyatlásához (mint más válságok esetében, vö. Schiffman 2002), hanem a politikai felelősségre vonás alkalmazhatóságának nehézsége. Mair értelmezésében a képviselő színvonalának csökkenése retrospektív szavazáshoz vezet: a jövőre irányuló, prospektív választói hozzáállás, amelyben a választói preferenciák kifejezése kap szerepet, nem kifizetődő (Mair 2009, 9). Ez azt is jelenti, hogy a választói szavazat instrumentális jelentőségűvé válik: a választások a kormányalakítást, és nem a preferenciák megvalósulását szolgálják.

Sócrates válságkezelése során nem tudott olyan plauzibilis közösségi diskurzust teremteni, amely a választók számára értelmezhetővé tette volna a gazdasági és politikai jelenségek komplexitását. A 2011-es választási kampányban a PS és a PSD között kiélezett küzdelem alakult ki: a válság miatt a társadalmi-gazdasági kérdések kerültek előtérbe. Egyrészt központi kérdéssé vált, hogy ki viseli a romló gazdasági helyzetért a felelősséget – a *kormánynak tulajdonítás* miatt mind a politikusok, mind az állampolgárok a szocialista kormányzatot hibáztatták (Borghetto, De Giorgi, and Lisi 2014, 12). Ráadásul a PSD teljes erőbedobással kampányolt Sócrates személyes felelőssége mellett (De Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 8). Míg a PSD „liberális forradalmat” kínált az állami kötelezettségek csökkentésére és

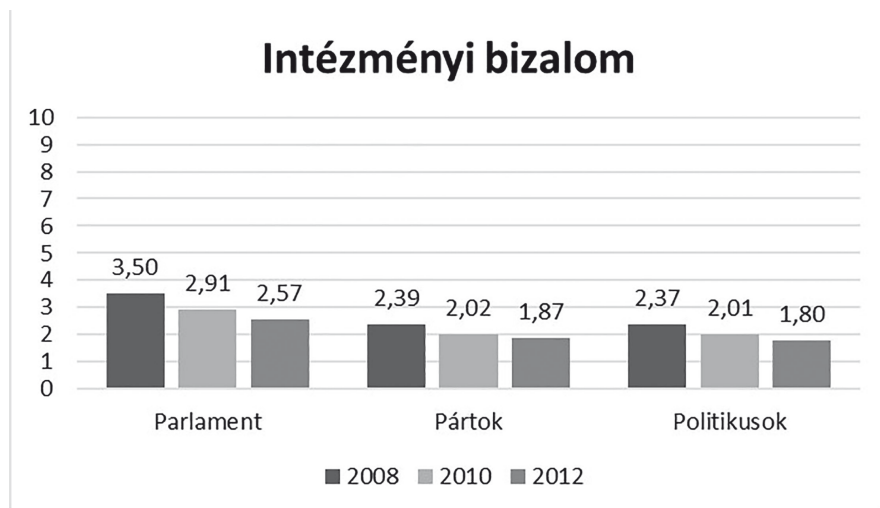
a civil társadalom élénkítésére, addig a szocialisták a jóléti rendszer és a társadalmi szakpolitikák fenntartását hirdették, de a PS szakpolitikai javaslatok az elmúlt évek tükrében a választók számára „üres ígéreteknek” tűnhettek (Borghetto, De Giorgi, and Lisi 2014, 12). Sócrates kormányzásának gazdasági mérlege romló tendenciát mutatott: 2005-ről 2011-re 7,6%-ról 11%-ra nőtt a munkanélküliség, 2005-ben 3,6%-os államháztartási hiány 2010-re 9,8%-osra duzzadt; míg 2005-ben az államháztartás a GDP 71%-a volt, addig 2011-re ez az érték 108,1%-ra nőtt (Borghetto, De Giorgi, and Lisi 2014, 12).

A 2011-es választásokon alacsony volt a részvétel: csupán 58%-os volt a megjelenési arány (Comissão Nacional de Eleições 2011, junho 5). Az alacsony részvétel oka a portugál szavazók politikától való elidegenedése lehetett, valamint az állampolgárok politikai rendszer egészével szembeni bizalmatlansága (Cunha 2012, 28–29). Ugyanakkor az adatok alapján az is feltételezhető, hogy a választók bizalma az egész politikai elit irányában csökkent. A PSD és a CDS-PP hatalomra kerülése után a kormányzat megszorításokat helyezett kilátásba, amelyeknek feltételeit az IMF, az Európai Bizottság és az Európai Központi Bank határozta meg (Giorgi, Moury, and Ruivo 2013, 1). A gazdasági válság megmutatta, hogy a kormányok nem csupán választási ígéreteiket, hanem szokásos policy orientációjukat is feladják bizonyos, számukra kihívást jelentő helyzetekben (Teperoglou, Freire, and Andreadis 2013, 3). Ez egybecseng a mairi értelmezéssel, amely szerint, ha a pártok nem képesek a reprezentativitásra, akkor a választók változtatnak politikai orientációjukon, vagy tartózkodnak a szavazáson (Mair 2009, 8).

A Portuguese National Election Study című kutatás kimutatta, hogy a szavazók mindenekelőtt a PS-nek tulajdonították a kedvezőtlen gazdasági folyamatokat, ugyanakkor gondolkodásukban korlátozottan megjelent a nemzetközi pénzügyi válság hatásainak felismerése is (Teperoglou, Freire, and Andreadis, 2013, 3). A portugál választók értékítélete ambivalens volt: egyszerre tartották a kormány teljesítményét elégtelennek, de voltak olyan vélemények is, amelyek a kormány politikájától független hatásoknak tulajdonították a gazdasági visszaesést. A tudományos közösség csaknem egyöntetűen arra a megállapításra jutott, hogy Portugáliában a válság megnövelte a politikai bizalmatlanságot és az állampolgárok demokratikus elszámoltathatóságába vetett hitet. A European Social Survey adatbázisa alapján megállapítható, hogy 2008-tól 2012-ig folyamatosan (mindhárom adatfelvételi időpontban) csökkent a parlamentbe, a pártokba és a politikusokba vetett bizalom (1. ábra)¹⁰. A válság következtében jelentősen csökkent az állam demokratikus működésével kapcsolatos elégedettség (Freire 2013).

¹⁰ A European Social Survey-nek a bizalom mérésére szolgáló kérdőíveiben a válaszadó 0-tól (egyáltalán nem bíz) 10-ig (teljes mértékben bíz) értékelheti szubjektív bizalmi szintjét.

I. ábra. A portugál állampolgárok intézményekbe vetett bizalmának alakulása (2008–2012)



Forrás: European Social Survey (ESS) – Az ábrát a szerző készítette a 2008-as, 2010-es, valamint 2012-es ESS adatbázis releváns változói alapján

Konklúzió

A portugál gazdasági válság a vezetés aktorai tekintetében a *politikusi felértékelődés tézissel* jellemezhető, a vezetés lehetőségstruktúrája tekintetében a *kényszerpálya tézis* érhető tetten, míg a politikai cselekvők egymáshoz való viszonya szempontjából különböző időszakokban a *konszenzus tézis* és a *polarizációs tézis* is megfigyelhető. A válságkezelés első szakaszában a PSD az első három megszorító csomag vonatkozásában nem helyezkedett markáns ellenzéki álláspontra, azokba tartózkodása nyomán beleegyezett. A miniszterelnök 2011-es lemondását megelőző félévben azonban a PSD részéről a kormányzás hatékonyságát bíráló megnyilatkozások váltak meghatározóvá, amelyek igencsak felerősítették a polarizációt. A sócratesi válságnarratíva – annak technokrata jellege miatt – csak korlátozott mértékben tudott felülemelkedni a válság viszontagságain, amelyek az ellenzék kritikáinak következtében növelték Sócrates háttér-kontingenciáját, és erősítették az ellenzék javára forduló operatív kontingenciát.

Sócrates válságkonstrukciójával nem tudta az objektív értelmezési dimenzió túlmutató narratívával átfordítani a válság közösségi megítélését, nem tudott

„konszenzuális” alapokon nyugvó válságkonstrukciót alkotni. Míg a kormánynak a kontingencia az „ellenségévé” vált, addig az ellenzék cselekvésének konstitutív elemévé tette a kontingenciát. Ez a bináris alaphelyzet határozta meg a szereplők cselekvését, valamint a kontingens helyzetben rendelkezésre álló mozgásterüket. A vezetői diskurzus – amelynek hatásai megfigyelhetők a választói attitűdökben – figyelmen kívül hagyta a választók számára hozzáférhető értékelési standardot, a rezponzivitást, amely a gazdasági válsággal kapcsolatos normatív kérdésfeltevések súlyát értékeli fel. A gazdasági kényszerpálya nem csupán azzal a következménnyel járt, hogy a politikusok szintjén nehezzé vált a demokratikus feltételeknek megfelelő működés, a szavazói preferenciák kielégítéséhez szükséges rezponzivitás, hanem az állampolgároknak is korlátozottak voltak a lehetőségei az elit elszámoltatására. Az esetből az a feltételezés is következik, hogy a strukturalista forgatókönyv más választói mintázatokat eredményez, mint a helyzet átértelmezésére alkalmas konstruktivista forgatókönyv, hiszen az utóbbi esetben az állampolgári preferenciákat nem széttartó értelmezések, hanem a vezető által megalkotott *közöségi diskurzus* határozza meg.

Hivatkozások

- Análise Simples (2017). *Associação Portuguesa Para O Controlo De Tiragem E Circulação*. http://www.apct.pt/Analise_simples.php.
- AR: PSD acusa Sócrates de bater recordes da dívida, desemprego e carga fiscal (2010, outubro 15). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/feeds/lusa/lusaactualidade/ar-psd-acusa-socrates-de-bater-recordes-da-divida-desemprego-e-carga-fiscal=f609415>
- AR: Sócrates acusa PSD de não saber como votar o Orçamento para 2011 (2010, setembro 30). *tvi24*. <http://visao.sapo.pt/lusa/ar-socrates-acusa-psd-de-nao-saber-como-votar-o-orcamento-para-2011=f574233>
- Blanchard, Olivier (2006): Adjustment with the Euro: The Difficult Case of Portugal. *Portuguese Economic Journal*, vol. 6., no. 1., December, 1–21. pp.
- Borghetto, Enrico, De Giorgi, Elisabetta, and Lisi, Marco (2014): Government failure, opposition success? Electoral performance in Portugal and Italy at the time of the crisis. *Jean Monnet Occasional Papers*. NOVA University of Lisbon. https://www.um.edu.mt/_data/assets/pdf_file/0013/205402/jmborghetto Giorgilisipaper012014webv3.pdf.
- Cunha, Isabel (2012): Oposição política e crise econômica em Portugal. *Em Debate, Belo Horizonte*, vol. 4., no. 1., April, 26–31. pp.

- De Giorgi, Elisabetta, Moury, Catherine, and Pedro Ruivo, João (2013): Governing Portugal in Hard Times: Incumbents, Opposition and International Lenders. Paper presented at the 63rd Political Studies Association Annual International Conference in Cardiff, 25–27 March 2013.
- European Social Survey (ESS) – <http://www.europeansocialsurvey.org/data/download.html?r=4>
- Expresso (Portuguese Newspaper) (2017). *World Library*. [http://www.worldlibrary.org/articles/expresso_\(portuguese_newspaper\)](http://www.worldlibrary.org/articles/expresso_(portuguese_newspaper)).
- Freire, André (2013): A Democracia, a Troika e as alternativas. In: Ferreira Eduardo Paz (EE.): *Troika Ano II. Uma avaliação de 66 cidadãos*. Lisboa, Edições 69-86. pp.
- Freire, André (2014): The Condition of Portuguese Democracy During the Troika's Intervention. Paper presented at the Crisis politics in Southern Europe: Challenges to Democratic Governance Conference in Nicosia, 24 April 2014.
- Freire, André and Costa Lobo, Maria (2006): The Portuguese 2005 Legislative Elections: Return to the Left. *West European Politics*, vol. 29., no. 3., May, 581–588. pp.
- Freire, André and Taveres de Almeida, Pedro (2005): Two Overwhelming Victories of the Portuguese Left: The 2004 European Election and the 2005 Legislative Election. *South European Society & Politics*, vol. 10., no. 3., 451–464. pp.
- Freire, André, Inês Lima and Tsatsanis, Emmanouil (2016): Portugal in Times of Crisis: Value Change and Policy Representation. In: Malina Voicu, Ingwill C. Mohmann, and Hermann Dülmer (eds.): *Values, Economic Crisis and Democracy*. London and New York, Routledge. 240-276. pp.
- General Government Gross Debt-annual Data (2016, August 11). *Eurostat*. www.ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1
- Governo disponível para negociar „sem reservas” (2010, outubro 15). *Expresso*. http://expresso.sapo.pt/dossies/dossiest_economia/dossie_orcamento_do_estado_2011/governo-disponivel-para-negociar-sem-reservas=f609395
- Informação Detalhada-Resultados Nacionais (2005, fevereiro 20). *Comissão Nacional de Eleições*. <http://eleicoes.cne.pt/raster/detalhe.cfm?eleicao=ar&dia=20&mes=02&ano=2005&codreg=0&local=0>.
- Informação Detalhada-Resultados Nacionais (2009, setembro 27). *Comissão Nacional de Eleições*. <http://eleicoes.cne.pt/vector/detalhe.cfm?eleicao=ar&dia=27&mes=09&ano=2009&codreg=0&local=0>.
- Informação Detalhada-Resultados Nacionais (2011, junho 5). *Comissão Nacional de Eleições*. <http://eleicoes.cne.pt/raster/detalhe.cfm?eleicao=ar&dia=05&mes=06&ano=2011&codreg=0&local=0>.

- José Sócrates diz que Orçamento „abriga” o País da „turbulência” (2010, outubro 23). *Jornal de Negócios*. http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/joseacute_soacutecrates_diz_que_orccedilamento_quotabrigaquot_o_paiacutes_da_quotturbulecirculariaquot.html
- José Sócrates: „Voto contra PEC abre crise política” (2011, março 15). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/jose-socrates-voto-contra-pec-abre-crise-politica=f637868>
- Körösényi András, Illés Gábor, and Metz Rudolf (2016): The Role of Leadership in Endogenously Created Crisis. *Politics and Governance*, vol. 4., no. 2., February, 91–103. pp. Doi: 10.17645/pag.v4i2.530
- M. Magone, José (2006): The Rise and Fall of the Right-Centre Coalition Government in Portugal (2002-2005). *Revue Lusotopie*, vol. 13., no. 1., June, 39–59. pp.
- Magalhães, Pedro (2009): A Qualidade da Democracia em Portugal: A Perspectiva dos Cidadãos. Estudo da Sedes. *Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*. <http://static.publico.pt/docs/politica/estudodasedes.pdf>.
- Mair, Peter (2009): Representative versus Responsible Government” MPIfG Working Paper 09/8. *Max Plank Institute for the Study of Societies*. http://observgo.quebec.ca/observgo/fichiers/88022_GRA-1.pdf.
- Mendes Bota: Governos de Sócrates foram o „maior desastre” desde o terramoto de 1755 (2010, outubro 16). *Público*. <https://www.publico.pt/politica/noticia/mendes-bota-governos-de-socrates-foram-o-maior-desastre-desde-o-terramoto-de-1755-1461332>
- Miguel Macedo responsabiliza José Sócrates pelo tom desequilibrado do debate (2010, novembro 3). *Expresso*. http://expresso.sapo.pt/dossies/dossiest_economia/dossie_orcamento_do_estado_2011/miguel-macedo-responsabiliza-jose-socrates-pelo-tom-desequilibrado-do-debate=f613037
- OE2011: Passos Coelho diz que não voltar a conversar a sós com José Sócrates (2010, setembro 24). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/feeds/lusa/lusaactualidade/oe2011-passos-coelho-diz-que-nao-voltar-a-conversar-a-sos-com-jose-socrates=f605568>
- OE2011: PSD culpa Sócrates e diz-lhe que „vai ter de passar pela vergonha de ser demitido” (2010, novembro 2). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/feeds/lusa/lusaactualidade/oe2011-psd-culpa-socrates-e-diz-lhe-que-vai-ter-de-passar-pela-vergonha-de-ser-demitido=f612852>
- OE2011: Sócrates diz que Governo vai fazer „mais um esforço” (2010, outubro 28). *tví24*. <http://www.tvi24.iol.pt/economia/orcamento/oe2011-socrates-diz-que-governo-vai-fazer-mais-um-esforco>

- Oposição comenta declaração do primeiro-ministro (2011, março 14). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/oposicao-comenta-declaracao-do-primeiro-ministro=f637628>
- Os problemas da governação não são enfrentados com remodelações (2010, dezembro 11). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/os-problemas-da-governacao-nao-sao-enfrentados-com-remodelacoes=f620501>
- Passos Coelho diz que está na hora de ouvir os portugueses (2011, março 17). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/passos-coelho-diz-que-esta-na-hora-de-ouvir-os-portugueses=f638324>
- Pedroso, Paulo (2014): Portugal and the Global Crisis – The Impact of Austerity on the Economy, the Social Model and the Performance of the State. *Friedrich Ebert Stiftung*. <http://library.fes.de/pdf-files/id/10722.pdf>
- PSD „não aceita presentes envenenados” (2010, setembro 23) *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/psd-nao-aceita-presentes-envenenados=f605290>
- PSD: Mensagem de Natal de Sócrates foi exercício de retórica (2010, dezembro 26). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/psd-mensagem-de-natal-de-socrates-foi-exercicio-de-retorica=f622872>
- Schedler, Andreas (2007): Mapping Contingency. In: Ian Shapiro and Sonu Bedi (eds.): *Political Contingency: Studying the Unexpected, the Accidental, and the Unforeseen*. New York, New York University Press.
- Schiffman, Gary (2002): Construing Disagreement-Consensus and Invective in Constitutional Debate. *Political Theory*, vol. 30., no. 2., April, 175–203. pp.
- Sócrates desafia PSD a pronunciar-se de imediato sobre moção de censura (2011, fevereiro 12). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/socrates-desafia-psd-a-pronunciar-se-de-imediato-sobre-mocao-de-censura=f631803>
- Sócrates diz que Parlamento irá „»censurar radicalismo” (2010, março 10). *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/socrates-diz-que-parlamento-ira-censurar-radicalismo=f636829>
- Sócrates diz que PSD quer crise política e que confia no julgamento dos portugueses (2010, novembro 2). *RTP Notícias*. http://www.rtp.pt/noticias/economia/socrates-diz-que-psd-quer-crise-politica-e-que-confia-no-julgamento-dos-portugueses_n388346
- Sócrates: „Os problemas da governação não são enfrentados com remodelações” (2010, dezembro 11). *tvi24*. <http://www.tvi24.iol.pt/politica/governo/socrates-os-problemas-da-governacao-nao-sao-enfrentados-com-remodelacoes>
- Sócrates: Quem quer crise política que se assuma (2010, setembro 4) *Expresso*. <http://expresso.sapo.pt/actualidade/socrates-quem-quer-crise-politica-que-se-assuma=f602255>

- T. Pereira, Paulo, Wemans, Laura (2012): Portugal and the Global Financial Crisis: Short-sighted Politics, Deteriorating Public Finances and the Bailout Imperative” *Technical University of Lisbon. School of Economics and Managament*. <http://pascal.iseg.utl.pt/~depeco/wp/wp262012.pdf>.
- Teperoglou, Eftichia, Freire, André, and Andreadis, Ioannis (2013): Elites’ and Voters’ Attitudes Towards Austerity Policies and Their Consequences in Greece and Portugal. Paper presented at the 7th ECPR General Conference in Bordeaux, 4–7 September 2013.

6. fejezet

Ortodoxia, heterodoxia és cselekvés: Bajnai Gordon és Orbán Viktor válságkezelése, 2009–2014

ILLÉS GÁBOR – KÖRÖSÉNYI ANDRÁS

*„effice, quidquid corpore contigero fulvum vertatur
in aurum.”* (Ovidius: Metamorphoses, XI. Midasz,
103–104.)¹

Kötetünk bevezető fejezetében rámutattunk, hogy válsághelyzetben megkérdőjeleződnek az addig magától értetődőnek tekintett normák, szokások, autoritások (1. fejezet). Kifejtettük azt is, hogy a válság gyakran közpolitikai paradigmaváltással is együtt jár. Ebben a fejezetben elméleti keretünk ezen állítását kísérreljük meg pontosítani, két magyar miniszterelnök, Bajnai Gordon és Orbán Viktor válságkezelését, pontosabban makrogazdasági politikájukat és annak tágabb eszmei kontextusát, „diszkurzív kormányzásukat” (Korkut et al. 2015) hasonlítva össze. Egyszerre szeretnénk tehát egy empirikus esetet felvázolni és elméleti keretünk közpolitikai paradigmaváltással kapcsolatos részét finomítani a kurrens nemzetközi szakirodalomra támaszkodva.

1. Bevezető: eszmék - politikai cselekvő - közpolitikai változás

Milyen szerepe van az eszméknek és a politikai cselekvésnek (beleértve ebbe a diskurzust is) a közpolitikai változásban? Ez fejezetünk központi kérdése. Az *ideational scholarship*² szerint az eszmék intézményekké szerveződnek, azaz a struktúra-cselekvés viszonylatban a struktúra helyét töltik be. Másfelől viszont a diskurzus a politikai cselekvés egyik formája, az innováció egyik lehetséges eszköze. A három „új institucionalizmus” (azaz a történeti, racionális választás és szociológiai institucionalizmus (lásd Hall and Taylor 1996) egyik fő problémája a *diszkurzív* institucionalizmus (Schmidt 2010) szerint éppen statikus mivoltuk. Vivien Schmidt

1 „»Tedd,« mondja, »mihez csak ér testem, minden változzék sárga arannyá. «” (Devecseri Gábor fordítása)

2 A magyarra nehezen átvihető fogalom azon megközelítések összefoglaló neve, amelyek kulcsszerepet tulajdonítanak az eszmei tényezőknek a közpolitikai változásban (vö. Blyth 2011).

(2002) ezzel szemben eszmék és diskurzus analitikus szétválasztásával éppen a neoinstitucionalista intézményfogalom egyoldalúságait akarja orvosolni. Az új institutionalizmus statikusabb megközelítésében a kutatók az eszméket tekintik független változónak, és azt vizsgálják, hogy azok milyen hatást gyakorolnak a cselekvők stratégiáira és normatív orientációira, továbbá, hogy ezen keresztül milyen közpolitikai vagy intézményi változást idéznek elő. Az „intézményi” struktúráként megjelenő eszmék kontinuitása erős, eszmei változás csak exogén sokk hatására következhet be – azaz a „megszakított egyensúly” fogalma (*punctuated equilibrium* – Baumgartner 2013) írja le jól a helyzetet. Ezzel szemben Schmidt (2010) konstruktivista kritikájában a cselekvők a diskurzus révén folyamatosan képesek alakítani az intézményeket és az eszméket – ez értelemszerűen a cselekvés felértékelődéséhez vezet. Martin B. Carstensen (2011) még Schmidtnél is tovább megy kritikájában, tagadva, hogy a politikai cselekvők internalizálnák az eszméket, azaz az eszmei rendszerek lehatárolnák gondolkodási horizontjukat.

Kiindulópontként elfogadjuk Schmidt tételét, amely szerint a politikusok diskurzív eszközökkel képesek aktívan formálni a struktúrát. Emellett azonban úgy véljük, hogy ideáltípusként jól használható lehet egy strukturalistább megközelítés és egy, az ágenciának nagyobb mozgásteret tulajdonító elképzelés, amelyek viszonyítási pontként szolgálhatnak konkrét empirikus eseteinkhez. Írásunk első, elméleti részében ezt a két ideáltípust vázoljuk fel: Peter Hall *paradigm man*-jét, majd Martin Carstensen *bricoleur*-jét, amelyet Hall koncepciójára válaszul fogalmazott meg. Feltételezzük, hogy empirikus-történeti szinten egyes politikusok (válsághelyzetben történő) cselekvése közelebb áll a *paradigm man*-hoz, másoké a *bricoleur* ideáltípusához. Írásunk második, empirikus részében két magyar miniszterelnök, Bajnai Gordon és Orbán Viktor közpolitikai lépéseit elemezzük. Egyik célunk elhelyezni őket a *bricoleur* – *paradigm man* ideáltípusaihoz viszonyítva, a másik pedig, hogy az eszmék három szintjének megkülönböztetése révén megvizsgáljuk, miképpen kísérelték meg politikai céljaik szolgálatába állítani politikai diskurzusukat.

2. Elméleti-fogalmi keret

Eszmék és közpolitikai változás: Peter Hall

Peter Hallnak kötetünk elméleti részében idézett tanulmánya (Hall 1993) mérföldkönek tekinthető az eszmék és a közpolitikai változások kapcsolatát vizsgáló *ideational scholarship* történetében, mivel kihívást intézett a politikai cselekvők viselkedését kizárólag materiális önértékkövetéssel magyarázó megközelítések ellen (Béland and Cox 2013). Hall a közpolitikai változások három szintjét különbözteti

meg: a „beállítások” (*settings*), az eszközök (*instruments*) és a célok, azaz a közpolitikai paradigma (*policy paradigm*) megváltozását. Eszme alatt a közpolitikai paradigma – Kuhn nyomán megalkotott – fogalmát érti, azaz az eszmei változás nála egyet jelent a közpolitikai paradigmaváltás fogalmával.

De mit is jelent pontosan a közpolitikai paradigma? „A politikacsinálók az eszmék és standardok egy olyan keret- vagy értelmezési rendszerén belül dolgoznak, amelyek nemcsak a közpolitikai célokat és az elérésükre szolgáló eszközöket határozzák meg, hanem magának a problémának a mibenlétét is, amelyet meg kívánnak oldani [...] Ezt az értelmezési keretet hívom közpolitikai paradigmának”, írja Hall (1993, 279).³ Hall szerint a közpolitikai folyamat hosszú időn keresztül tartó nyugalmi korszakait egy-egy közpolitikai paradigma uralma jellemzi. Válságidőszakban, amelyek az uralkodó paradigma kudarca nyomán keletkeznek, egy domináns paradigma helyzete megrendülhet, és alternatív paradigmák jelenhetnek meg. Az egymással versengő paradigmák azonban sohasem teljesen összemérhetőek, így a köztük levő küzdelem inkább szociológiai illetve politikai, semmint tudományos jellegű, és az autoritásért való küzdelem megjelenését is magával hozza. Egy válság így nem feltétlenül vezet paradigmaváltáshoz. Ha azonban a paradigmaváltás végbemegegy, akkor az maga után vonja a közpolitikai eszközök és beállítások, azaz a kormányzati közpolitika két másik szintjének megváltozását is. A kortárs *ideational scholarship* követi Hallt abban, hogy a közpolitikai változásokban döntő szerep jut az eszmei tartalmaknak (Béland and Cox 2011).

Az *ideational turn* szerzői számos kritikát fogalmaztak meg a halli megközelítéssel (illetve, tágabban: az új institucionalizmusokkal) szemben. Alapvető problémának tartják Hall megközelítésében annak látens strukturalizmusát, a politikai cselekvés leértékelését. Colin Hay (2011) szerint az „útfüggő logika” (*path-dependent logic*), a paradigmák korlátozó szerepének túlhangsúlyozásával a strukturalisták figyelmen kívül hagyják az „úttörő logika” (*path-shaping logics*) szerepét, és ez a politikai cselekvés leértékeléséhez vezet.

Frank R. Baumgartner (2013) szerint Hall strukturalista megközelítésében az eszmék (*policy paradigm*) jelentik a független és a (köz)politikai változás a függő változót. Közpolitikai-paradigmaváltás nélkül csak az eszközök, illetve azok „beállítása” változhat, nagyobb, a közpolitikai célokat is érintő változás nem lehetséges. Egy közpolitikai közösségben (*policy community*) uralkodó gondolkodásmód (paradigma) a közpolitikai status quo fennmaradását segíti. Ilyen módon a közpolitikai változást a gradualizmus helyett az ún. „megszakított egyensúly” (*punctuated equilibrium*) jellemzi. Azaz a hosszabb, legfeljebb kiigazítás jellegű policy-változással tarkított egyensúlyi helyzetet csak ritkán – elsősorban exogén sokk hatására – szakítja meg nagyobb, lökészerű változás. Azaz: közpolitikai-paradigmaváltás idején.

3 Itt és az alábbiakban a fejezet szerzőinek fordítása.

Utóbbi bekövetkezése Baumgartner szerint attól is függ, hogy milyen mértékben diszkreditálódott a status quo (Baumgartner 2013, 240–47, 250–253).

Mark Blyth (2013) értékelése szerint Hall mintha azt sugallná, hogy a közpolitikai változás első (beállítások) és második (eszközök) szintjének kudarca a paradigmaváltás *szükséges* előfeltétele, de az *elégséges* feltételt a szociológiai és diszkurzív feltételek léte biztosítja. Blyth szerint azonban ez az érvelés félrevezető, ugyanis „...ha a paradigmák egymással összemérhetetlen tudáskészletek [...] az empirikus kudarc nem lehet elégséges kritériuma az »igazságnak«, hiszen ami az egyik számára bizonyíték, az a másiknak irreleváns” (Blyth 2013, 7). Ennek következtében az első és második szinten történő változás elégtelensége nem vezet feltétlenül a harmadik szint megváltoztatásának az igényéhez: azaz a paradigmaváltás autonóm a beállítások és eszközök szintjétől. Egyik vagy másik paradigma fölénye nem bizonyítható racionális érveléssel vagy empirikus tapasztalatokkal (vö. Kuhn 1984, 198). A közpolitikai paradigmaváltás így tehát nem közpolitikai kudarc következménye, hanem éppen ellenkezőleg: a közpolitika azért kudarcos, mert „úgy látják”, hogy kudarcot vallott (Hay 1996, 3). A konstruktivista magyarázat szerint tehát a paradigmaváltás – vagy éppen annak elmaradása – nem a tudományos, illetve az empirikus anomáliák miatt következik be, hanem szociológiai, politikai okokból, azaz végső soron a politikai cselekvés következményeként.

Eszmék, közpolitikai változás és cselekvés: Martin Carstensen

A Hall koncepciójával szemben megfogalmazott kritikák számunkra a politikai cselekvők szerepének fontossága felé mutatnak: kétoldali viszonyrendszer (*eszmék – közpolitikai változás*) helyett jelen munkában ezért egy háromoldali kapcsolatrendszerrel (*eszmék – politikai cselekvők – közpolitikai változás*) számolunk. Az elmúlt években Martin Carstensen *bricoleur*-konceptiója (Carstensen 2011) ment a legtovább a kreatív, innovatív cselekvés felértékelésében a struktúraként vagy „hálóként” felfogott eszmékkel szemben. Carstensen a halli megközelítéssel és az új institucionalizmusokkal szemben egy fontos fogalmi megkülönböztetést tesz: az, hogy az eszmék intézményekké szerveződnek, még nem jelenti azt, hogy a politikai cselekvők internalizálnák azokat. Azaz: az eszmék nem az aktorok fejében, sokkal inkább „közöttük” vannak. De mit is jelent ez? Láttuk, hogy Hall megközelítésében a paradigmák egymással összemérhetetlenek, „hálók” módjára foglyul ejtik a cselekvőket, azok nem képesek egy paradigmán kívül gondolkodni. Ahhoz, hogy a cselekvő változást idézhessen elő, az egyik paradigmából át kell lépnie egy másik paradigmába – azaz paradigmaváltásra van szükség. Ezzel szemben Carstensen a kultúrára (és ezen belül a paradigmára) nem olyan „hálóként” tekint, amelybe a cselekvők belegabalyodnak, sokkal inkább olyan „szerszámosládaként” (*toolkit*),

amelyből szabadon válogathatnak eszközöket; azaz erőforrásként, amelyet a politikai cselekvők kreatívan használhatnak fel.

Carstensen, érvelésének jobb megvilágítására a *bricoleur* alakját – Lévi-Strauss nyomán – szembeállítja a mérnök figurájával: míg az utóbbi előre elkészített tervrajzokkal rendelkezik arról, amit meg akar valósítani, az előbbi nagyrészt improvizál. Míg az utóbbinál az eszközök hasznosságát meghatározza a projekt, addig az előbbi a kéznél levő heterogén eszközkészlet segítségével próbál meg *ad hoc* módon megalkotni valamit.

De ennél is megvilágítóbb erejű, amikor Carstensen a *bricoleur*t Hall *paradigm man* figurájával állítja szembe. Nézzük e két ideáltípusként felfogott figura főbb megkülönböztető vonásait (Carstensen 2011). Először is, míg a *paradigm man* top-down módon gondolkodik, azaz egy paradigmából deduktív módon vezeti le a konkrét problémákra adandó válaszokat, addig a *bricoleur* kreatív és innovatív módon cselekszik: a felmerülő problémákhoz keres választ a rendelkezésre álló gondolati erőforrásokból. Míg előbbi számára a paradigmák összemérhetetlen és inkompatibilis gondolati rendszerek, addig utóbbi pragmatikus módon, szabadon válogat belőlük, összeszedve a konkrét probléma megoldásához hasznosnak tűnő elemeket. Másodszor, míg a *paradigm man* által használt eszmék homogének, és ezt a homogenitást csak egy válság képes megbontani, addig a *bricoleur* eszméi a legtöbb esetben heterogének, inkohereensek, ilyen módon a rendelkezésére álló gondolati erőforrások, sémák elvileg végtelen számú kombinációba rendezhetőek. Harmadszor, eltérés mutatkozik az eszmék „életképességében” (*viability of ideas*). A halli *paradigm man*, noha képes mérlegelni a beállítás és az eszközök hatékonyságát, önmaga nem képes kívülről tekinteni a paradigma magját alkotó eszmékre és nem képes megváltoztatni vagy kiigazítani azokat.⁴ A *bricoleur* ezzel szemben nem foglya egyetlen paradigmának sem: stratégiailag, a politikai hasznosság szempontjából viszonyul az eszmékhez, és ennek megfelelően válogatja őket össze. Olyan eszméket használ fel, amelyek többféle logikának is megfelelnek egyszerre: azaz lehetőleg illeszkednek a pártpolitikai célokhoz, vonzóak a közvélemény és a szavazók számára, megfelelnek a nagy nemzeti intézmények, így az állami bürokrácia intézményi logikájának, továbbá a cselekvő aktor saját intézményi pozíciójának. Végül, míg Hall közpolitikai paradigma koncepciójában a közpolitikai változás *exogén* sokk következménye, addig a *bricolage* koncepciója *endogén* magyarázatot ad arra. Míg az előbbiben átfogó diszkurzív és eszmei változás csak válsághelyzetben (*critical junctures*), ugrásszerűen történhet (*policy punctuations*), addig az utóbbiban a hangsúly a létező eszmék folyamatos újraértelmezésén és a fokozatos

4 Külső sokk esetén is homályos marad, hogy miként alakul a halli politikai cselekvés és a paradigma viszonya.

változásán van. Azonban Carstensen megjegyzi, hogy *bricolage* válsághelyzetben is előfordulhat (Carstensen 2011, 161).

Kérdés, hogyan használjuk fel az empirikus elemzéshez a fent leírtakat. Carstensen utal rá, hogy érvelése egyszerre ontológiai és analitikus jellegű (Carstensen 2011, 148). Mi a tanulmány következő részében analitikus erőit szeretnénk hasznosítani, a *bricoleur* figuráját ideáltípusként szembeállítva Hall *paradigm man*-jével. Azaz: zárójelbe tesszük az elméleti dilemmát (a két megközelítés egymástól különböző előfeltevéseit, hogy vajon melyik elmélet írja le általánosságban jobban a politikai gondolkodást, cselekvést), és feltételezzük, hogy egyes politikusok válsághelyzetben való cselekvése közelebb áll a *paradigm man*, másoké a *bricoleur* ideáltípusához. Mielőtt rátérnénk empirikus esettanulmányainkra, tisztáznunk kell, pontosan milyen értelemben is használjuk az „eszmék” fogalmát.

Az eszmék három absztrakciós szintje

Mivel az eszmék fogalmát a köznyelv és a politikatudományi irodalom is sokféle értelemben használja, ezért így önmagában gyűjtőfogalomnak tekintjük, a lehető legtágabb értelemben vett szubjektív és interszjektív tudattartalmakat értve alatta. Mindenekelőtt érdemes utalnunk Schmidt kulcsfontosságú *analitikus* megkülönböztetésére eszmék és diskurzus között (Schmidt 2002, 216): annak feltételezésével, hogy a diskurzus nemcsak visszatükrözi, hanem formálja is az (interszjektív) eszméket, a közpolitikai változás dinamikus eleméhez jutunk, amely kulcsszerepet biztosít a cselekvőknek a közpolitikai változásban. Ezt a dinamikus elemet nevezhetjük diszkurzív kormányzásnak (*discursive governance* – Korkut et al. 2015).⁵

Annak érdekében, hogy a közpolitikai folyamat elemzésében felhasználhassuk az eszméket, az *ideational scholarship* szerzői nyomán (Mehta 2011; Schmidt 2010; 2014) három absztrakciós szintjüket különítjük el. Az első szint a legkonkrétabb, a harmadik a legáltalánosabb elképzeléseket foglalja magában.

Az első, legkonkrétabb szintet a közpolitikai megoldások alkotják. Ezen a szinten a megoldásra váró problémák és az elérendő célok is adottak már, tehát a beállítások és az eszközök módosításáról van szó. Ez megfelel Peter Hall (1993) sémájában a közpolitikai változás első és második rendjének (*first and second order change*).

Az eszmék második szintjét az átfogó programatikus eszmék (Schmidt 2010, 196) jelentik. Ebbe beletartoznak a halli közpolitikai paradigmák (ilyen például a keynesianizmus), a Jal Mehta által fókuszba emelt problémadefiníálás, amely „egy

⁵ „A diszkurzív kormányzás a kormányzás implicit mechanizmusaira utal, amelyek a politikai nyelv narratíváin, vezérmotívumain és stratégiai metaforáin nyugszanak; illetve a közpolitikák ezt követő keresztetetésére, amely ezen nyelv használatával közvetít eszméket a nyilvánosságban megjelenő politikai és társadalmi reprezentációk – a politikai hatóságok igényeinek megfelelő – befolyásolása céljából” (Korkut et al. 2015, 2).

komplex valóság megértésének egy bizonyos útja” (Mehta 2011, 27). Például a hajléktalanság egyaránt értelmezhető lakhatási és munkanélküliségi problémaként, vagy éppen az öngondoskodásra való képtelenségként. Egy-egy programatikus eszme vagy közpolitikai paradigma policyelírások, eszközök és célok széles körét hozza magával, amelyek hosszú időre meghatározzák a közpolitikai gondolkodást, a policyprioritásokat, kérdésfelvetéseket és eszközöket. Schmidt (2014, 196) szerint a paradigmaelmélet a modern európai politikai gazdaságtan két időszakára kínált plauzibilis magyarázatot. Az első a második világháború után az 1970-es évekig tartó a neokeynesiánus, a második az ezt követő neoliberális korszak (annak monetarista, illetve kínálatteremtő közgazdaságtani elméletével), ezekben az időszakokban beszélhetünk ugyanis egy viszonylag zárt gondolati rendszer egyértelmű hegemoniájáról.

A harmadik szint a legáltalánosabb eszméket, a filozofikus eszméket vagy közfilozófiákat foglalja magában. Ennek a szintnek kiemelt szerepe lehet a diszkurzív kormányzásban. A szint elemzésekor John G. A. Pococknak a politikai nyelv, Reinhart Kosellecknek a prognózis és Michael Freedennek az ideológia – részben egymást is átfedő – fogalmát fogjuk segítségül hívni.⁶

A „politikai nyelveket” John G. A. Pocock történeti programja (Szűcs 2010, 35–41) a természetes nyelvek mintájára mint szövegekben megmutatkozó, interszubjektív mintázatokat (előfeltevések, stílusjegyek, retorika, stb.) képzelel el, amelyeknek van bizonyos mértékű koherenciája és normatív ereje, azonban korántsem alkotnak olyan zárt egységeket, mint például egy paradigma. Ezek a mintázatok nem statikusak, hanem dinamikusak, bennük konvenciók és konkrét viták folyamatosan hatnak egymásra. Éppen ebből adódóan a politikai nyelvek, bár interszubjektívek, azaz túlterjednek az egyéneken, mégis van stratégiai funkciójuk is, amelyet az értelmező feltárhat, ennyiben az elemzés lehet kritikai (Szűcs 2012, 129). Másképpen megfogalmazva: a politikai nyelveket a politikusok diszkurzív stratégiák (Szabó 2003, 215–230) szolgálatába állítva használják, azaz a rendelkezésükre álló nyelvi eszközök normatív erejük folytán egyszerre korlátozzák a beszélőket, és egyszerre biztosítanak számukra eszközöket stratégiai céljaik eléréséhez.

Az eszmék legáltalánosabb szintjéhez sorolhatóak a történelem menetére vonatkozó, a jövővel kapcsolatos, azaz prognosztikus várakozások. A prognózis (Koselleck 2009) a cselekvés eszközeként alkalmazva alkalmas lehet különböző, magas absztrakciós szinten mozgó és széles körben osztott eszmék megkérdőjelezésére. A prognózis fogalma azért is különösen érdekes számunkra, mert a pénzügyi válság, ha mainstreammé nem is tette, de némileg előtérbe tolta azokat az elképzeléseket, amelyek szerint a világgazdaság szélsőségesen kiszámíthatatlan rendszer, amellyel kapcsolatban aligha lehet előrejelzéseket készíteni, mivel egy-egy váratlanul bekö-

6 Freeden koncepcióját Vivien Schmidt is alkalmazza elemzésében (Schmidt 2014).

vetkező, nagyhatású esemény képes lehet érvényteleníteni nagy esetszámú korábbi megfigyeléseket (Blyth 2011, Taleb 2012, Taleb and Martin 2012). A bizonytalanság problémája nem csak a gazdaság szféráján belül került előtérbe, a „jövő újrafelnyílása” (Hites 2009) a politikát is elérte, legyen szó akár az amerikai gazdasági és politikai rend világtörténelmi győzelmébe vetett hit megingásáról (Fukuyama, 2008. március 10.), vagy éppen – a görög válság kapcsán – az Európai Unió gazdasági mitológiáinak megkérdőjeleződéséről (Jones 2012), illetve az integráció jövőjével kapcsolatos alternatív elképzelések újbóli megjelenéséről (Koller 2012).

Az ideológiát Michael Freeden, szemben a marxi felfogással, nem a valóságot elfedő hamis tudatként, hanem a valóságot leegyszerűsítés révén áttekinthetővé tevő, tájékozódást segítő térképként fogja fel (Freeden 1996, 2003; Pap 2015, 24–29). A közfilozófiákhoz képest a freedeni ideológiafogalom még átfogóbb jellegű: „az ideológiák általános, sőt, totális politikai világnézetek” (Freeden 1996, 83). Szemben azonban egy valódi térképpel, ezen a „települések” (azaz az ideológiát alkotó fogalmak) helye állandóan változik, illetve nincsen egyetlen, a valóságot helyesen ábrázoló térkép sem. Freeden számára nem csak szigorú, zárt fogalmi rendszerek lehetnek ideológiák: az ideológia tulajdonképpen mindenütt jelen van, emiatt is kerülhet a harmadik szintre.

Az eszmék három szintjét az 1. táblázat foglalja össze.

1. táblázat. Az eszmék három absztrakciós szintje

első szint	közpolitikai megoldások	<i>közpolitikai beállítások, eszközök</i> (halli első és második szint)
második szint	programatikus eszmék	közpolitikai paradigmák, problémadefiníciók (halli harmadik szint)
harmadik szint	filozofikus eszmék	politikai nyelvek (Pocock) prognózisok (Koselleck) ideológiák (Freeden)

Forrás: Mehta (2011) és Schmidt (2010; 2014) alapján a szerzők.

3. Empirikus-összehasonlító elemzés

Munkánk második részében Hall és Carstensen cselekvéskonceptióit mint ideáltípusokat alkalmazzuk az eszmék, a közpolitikai változás és a cselekvés közti összefüggések tanulmányozására két rövid esettanulmány segítségével, amelyek két egymást követő magyar miniszterelnök, Bajnai és Orbán válságkezelési politikáját

hasonlítták össze. Tézisünk az, hogy a Bajnai és Orbán válságkezelése közti különbségek jól megragadhatóak a *paradigm man / bricoleur* fogalom pár segítségével.

Először Bajnai, majd Orbán makrogazdasági politikáját elemezzük. A kifejtést a konkrét válságkezelő lépések, beállítások és eszközök (első absztrakciós szint) elemzésével kezdjük, majd ez után térünk rá arra a kérdésre, hogy ez mennyiben koherens és illeszkedik egy közpolitikai paradigmába (eszmék második szintje), végül arra, hogy mi az első két szint tágabb ideológiai-világnézeti környezete (harmadik szint). A különböző szinteken elhelyezkedő eszmék vizsgálata mellett megkíséreljük rekonstruálni a szintek közötti interakciókat is.

A 2008-ban kezdődő globális pénzügyi válság sajátosságát az adja, hogy – szemben a Peter Hall által vizsgált 1970-es évekbeli brit makrogazdasági politikával – ezt követően nem alakult ki új közgazdaságtani paradigma (Bod 2013a, 158; Ferran 2012, 82; Blyth 2013). Az uralkodó neoliberális paradigma tekintélye csorbát szenvedett ugyan, de hegemoniája végül is nem rendült meg, bár az újabb irodalmak szerint a paradigmán belüli, korlátozott változások megfigyelhetők (Baker and Underhill 2015). A gazdaságpolitikai fősodor egysége ugyanakkor a pénzügyi válság éveiben átmenetileg felbomlott, a különböző országok – például pénzügyi helyzetüktől, eladósodottságuk mértékétől, a kormányon levő politikai kurzustól függően – kisebb vagy nagyobb mértékben eltérő válságkezelő politikákat alkalmaztak (Bod 2013b). Élesen eltért a neokenesiánus elemeket alkalmazó Egyesült Államok és a szigorú monetáris politikához ragaszkodó Európai Unió, elsősorban Németország válságkezelő politikája. Az EU-n belül éles ellentét jött létre a szigorú német és a fellazító dél-európai felfogás között. A pénzügyi válság éveiben az EU szigorúbb gyakorlata például a maastrichti kritériumok alkalmazása terén fellazult, de a görög válságot követően fokozatosan visszaállt.

Az elemzett magyar eset egyik sajátossága a kiugróan magas államadósság és nemzetközi pénzügyi kitettség. Ezek a tényezők erősen korlátozták a kormányok gazdaságpolitikai mozgásterét. Továbbá, az európai országok többségével szemben a magyar kormányok az államcsőd elkerülése érdekében 2008 végén elindított IMF-mentőcsomag miatt szűkebb mozgástérrel rendelkeztek a válságkezelés konvencionális eszköztárát illetően, átmenetileg sem alkalmazhatták a költségvetési élnékités és a monetáris lazítás eszközeit (Bod 2013b).

Bajnai Gordon válságkezelő politikája és annak eszmei kontextusa

Első szint: Közpolitikai megoldások. A 2009. április 14-én megválasztott kisebbségi szocialista kormányt vezető Bajnai Gordon a pénzügyi válságkezelés feladatát tűzte ki fő prioritásnak kormánya elé az egy év múlva esedékes következő parlamenti választásokig terjedő időszakra. Bajnai április végén a februári Gyurcsány-csomag-

hoz képest robusztus, a piacokat is meggyőző – a 2009-2010-es két költségvetési évre több mint 1000 milliárd forintos – megszorító csomagot jelentett be, amit az SZDSZ és az MDF is támogatott. A csomag a költségvetési kiadáscsökkentő és bevételnövelő eszköztár konvencionális elemeiből épült fel, így az adóemelések, nyugdíjak és közalkalmazotti bérek, továbbá a szociális juttatások csökkentése jellemezték (lásd az 2. táblázatot). Ezzel hosszú évek óta megszokott juttatások szűntek meg.

A pénzpiac kedvezően fogadta a Bajnai-csomagot, az országhoz tartozó mutatóként funkcionáló CDS (*Credit Default Swap*) felár a márciusi 600 pontról június végére 350 pontra csökkent, és júliusban már sikeres volt az állampapír-kibocsátás. A Bajnai-kormánynak az előző kormány által kötött IMF hitelkeret-megállapodás és a kiadáscsökkentő csomag segítségével egy év alatt sikerült stabilizálnia a költségvetés pillanatnyi helyzetét, politikai támogatást azonban nem sikerült szereznie. Az ellenzék legnagyobb pártja, a Fidesz, kezdettől fogva élesen kritizálta a csomag bevezetését, és előrehozott választásokat követelt. A Bajnai kormány népszerűtlenségét az állampolgárok körében a megszorító csomag bevezetése tovább fokozta, a megkérdezettek többsége – a közvélemény-kutatások szerint – előrehozott választást látott volna szívesebben. Összességében a Bajnai-kormány válságkezelő politikája szűk fiskális értelemben véve sikeres volt, miközben – alacsony támogatottságuk miatt – a kormány és az őt támogató pártok újraválasztási esélye nem javult.

2. táblázat. A Bajnai-kormány fontosabb válságkezelő intézkedései

- áfa 20%-ról 25%-ra emelése
- társasági adókulcs emelése és egyéb adóemelések
- ingatlanadó bevezetése (progresszív adókulccsal) - közsféra béreinek befagyasztása
- 13. havi bér eltörlése a közszférában
- 13. havi nyugdíj eltörlése
- munkanélküli segély csökkentése
- szociális kiadások csökkentése, pl. a rokkantnyugdíjak lefaragása, a gyermekgondozási díj időtartamának maximálása
- lakástámogatások felfüggesztése
- nyugdíjrendszer reformja: a nyugdíjmelés rendszerének átalakítása, a nyugdíjkorhatár 62-ről 65-re emelése

Forrás: A teljes Bajnai-csomag pontról pontra (2009. április 21.), továbbá saját gyűjtés

Második szint: Programatikus eszmék. A Bajnai-kormány által alkalmazott eszközök – adóemelés, új adók bevezetése, szociális juttatások és nyugdíjak csökkentése, bérbefagyasztás – jól beleilleszkedtek az uralkodó neoliberális válságkezelő paradigmába, és az ennek megfelelő *best practice*-t a magyar kormány számára előíró IMF elvárásaiba. Noha a válság idején a legtöbb európai ország az EU-n belül is anticiklikus politikát folytatott, és a gazdasági recesszióra való tekintettel az EU is elnézte a költségvetési deficit átmeneti megnövekedését, az államcsődöt az IMF-mentőcsomag segítségével elkerülő Magyarország számára ezt a hitelszerződésben előírtak nem tették lehetővé.⁷ Bajnai nem próbált kitörni a pénzügyi válság tűzoltási szakasza, az EU-s elvárások és az IMF által kijelölt kényszerpályáról. Annak végrehajtása megfelelt technokrata identitásának és az általa szakértő kormányként beharangozott kabinet missziójának.

Míg válságidőszakokban gyakran csökken a halli paradigmaelmélet magyarázóereje, mivel a válságkezelés során a politikusok gyakrabban kényszerülnek kísérletezésre (Schmidt 2014, 197), a magyar kontextus és – kisebb részben – Bajnai szerepfelfogása miatt egyértelműen közelebb volt a *paradigm man* ideáltípusához, mint a *bricoleur*éhez. Számára természetes volt az uralkodó közgazdaságtan paradigmája által kínált gazdaságpolitikai eszközöknek, a IMF, EKB, EU által megkövetelt gyógymódnak az alkalmazása. Bajnai ugyanis a válságot tisztán pénzügyi válságnak és *exogén* jelenségnek tekintette. Úgy tekintett rá, mint egy külső sokkra, amelyhez alkalmazkodni kell, s amelyet olyan rendkívüli kormányzati intézkedésekkel lehet kezelni, mint az IMF-hitelfelvétel és a költségvetési megszorítócsomag. Bajnai célja a költségvetés stabilitásának és az államháztartás finanszírozásának megteremtése, a „normál” költségvetési deficitszintnek és a finanszírozhatóságnak az átmeneti megszorító intézkedésekkel történő helyreállítása volt, azaz a korábban fennálló kormányzás és közpolitika feltételeinek mint normálállapotnak a visszaállítása.

Összefoglalva az eddigieket, Bajnai makrogazdasági politikáját közvetlenül a külső körülmények és a konvencionális válságkezelő gazdaságpolitikai paradigma alakították. Az eszmék első és második szintje között szoros kapcsolatot látunk Bajnai válságkezelő politikájában, a válságkezelő intézkedések a neoliberális gazdaságpolitika paradigmájából jól levezethetőek. Bajnai tehát tekinthető ortodox válságkezelőnek, azaz intézkedései között felfedezhető bizonyos mértékű koherencia, illetve a gazdaságpolitikai autoritásokhoz való viszonya alapvetően mintakövető.⁸ Alább azt kíséreljük meg bemutatni, hogy az eszmék harmadik, legáltalánosabb szintje jóval kevésbé játszik hangsúlyos szerepet Bajnainál, noha nem hiányzik teljesen.

⁷ Hasonlóan az IMF-hitellel megmentett Izland, majd később Írország és Görögország esetében.

⁸ Az „ortodox” kifejezésnek értelmezésünkben egyszerre van intellektuális és szociológiai dimenziója, azaz egyesíti magában azt, amit David Dequech „ortodoxnak” és „mainstreamnek” nevez a közgazdasági elméletek vonatkozásában (Dequech 2007; 2012).

Harmadik szint: Filozofikus eszmék. A Bajnai Gordon-féle válságdiskurzus elsődleges címzettjei a hazai és nemzetközi gazdasági szereplők voltak, nem a választópolgárok. Bajnai több interjújában is kijelenti: tisztában van vele, hogy kormánya nem lesz népszerű,⁹ és jelzi, hogy a következő választásokon sem kíván indulni.¹⁰ Miniszterelnöki bemutatkozó beszédében lemond a meggyőzés retorikai eszközeiről, kijelentve, hogy „[n]em akarok a szavakkal játszani, nem szónoknak készülök, hanem válságkezelőnek” (Országgyűlési Napló, 2009. április 14.) Hivatali ideje végén arról beszél, hogy a „nemzetközi gazdasági és politikai közvélemény” tagjai „elismerik” kormánya tevékenységét, míg a lakosság legfeljebb „megérti és elfogadja” azt (Népszava, 2010. május 6.). Belső helyett tehát elsődleges cél a (külföldi) gazdasági szereplők, az ország hitelezői előtt megteremteni a kormány hitelességét.¹¹ Alább a politikai nyelv, a prognózis és az ideológia fogalmait felhasználva elemezzük az eszmék legáltalánosabb szintjét Bajnai esetében.

Bajnai nyilvános megszólalásait a technokrata fogalomhasználat, az apolitikusság, és a a politika diskurzus kognitív funkciójának (Schmidt 2002; 2014) dominanciája jellemzi. Szűcs Zoltán Gábor (2012, 147) fogalmával élve, Bajnai válságdiskurzusában a „szociologizáló” politikai nyelvet alkalmazza (Szűcs 2012, 147; Illés 2016). Ez alkalmasabb volt a piacok és a befektetők, mint a választók felé való kommunikációra. Ebben a nyelvben „a jó politika a társadalomtudományok tanulságainak alkalmazását jelenti [...] A jó kormányzás mindenekelőtt szakmai hozzáértést követel” (Szűcs 2006, 99). Bajnai beszédeiből kiviláglik, hogy a válságkezelést szakmai feladatnak tartotta, amelyet a gazdasághoz értő embereknek kell végezniük. Ez a kritérium többször visszatér, például akkor, amikor új minisztereknek kiválasztásáról beszél (lásd Országgyűlési Napló, 2009. április 14.), emellett őt is erőteljes technokrata önkép jellemzi.¹² Ennek része a politikától való idegenkedés visszatérő motívuma,¹³ illetve a politikai ambíciók hiányának hangsúlyozása: „A válságkezelő kormánynak nincs politikai ambíciója, csak szakmai. [...] Nem politizálni akarok, hanem dolgozni” – jelentette ki miniszterelnök-jelölti felszólalásában (Országgyűlési Napló, 2009. április 14). A politika beszédeiben leginkább

9 „Elég bolondnak kellett volna lennem, ha azt gondolom, népszerű feladatot vállalom. Aki népszerűségért csinálja, az ne legyen válságkezelő!” (*Mozgó Világ*, 2010. február 1.; vö. *Népszabadság*, 2009. április 16.)

10 Bajnai kormánya tagjaival is aláírat egy nyilatkozatot, hogy egyetlen párt színeiben sem indulnak a következő választásokon.

11 Peter Mair (2009) ellentétet lát az állampolgári preferenciákra és igényekre „reszponzív”, és a külső autoritások elvárásainak megfelelni törekvő „felelős” kormányzati politika között. Bajnai vállaltan az utóbbiak igényeinek próbált megfelelni.

12 Egy példa: a *Die Zeit*nak adott egy későbbi interjújában elfogadja azt az értelmezési keretet, hogy ő technokrata, Orbán pedig populista (*Zeit Online*, 2013, Február 28.).

13 Egy interjújában úgy fogalmaz: „a politika nincs jó hatással az emberre, hosszú távon torzítja a lelkét”. Ugyanitt egy szemléletes metaforát is megfogalmaz: úgy érzi magát a politikában, mint a „vérzékenységekben szenvedő a borotvagyárban” (*Népszabadság*, 2009. április 16.).

pártpolitikaként jelenik meg, amely káros az országra nézve, mivel lehetetlenné teszi a „strukturális átalakításokat”.

Bár az apolitikusság hitvallásként is megjelenik Bajnainál („a jó kormányzás apolitikus” – Országgyűlési Napló, 2010. február 22.), a világnézeti küzdelem félretételét elsődlegesen a gyors cselekvés szükségességével indokolja. A használt politikai nyelv sajátosságaiából adódóan Bajnai válságnarratíváját elsősorban a már említett kognitív érvek uralják.

Fontos része Bajnai világnézetének az alapvetően kiszámíthatóságot és stabilitást ígérő prognózisa. Miniszterként, 2008 októberének elején még arról beszél, hogy a nemzetközi pénzügyi válság elsődleges hatásai minden bizonnyal elkerülik Magyarországot (Országgyűlési Napló, 2008. október 6.). Prognózisa azonban tévesnek bizonyul, amit visszatérően számon is kérnek rajta politikai ellenfelei. Ezekre a vádakra válaszul többször is felhossa a válság megjósolhatatlanságát, mint mentséget, hivatkozva arra, hogy nyugati jegybanki vezetők sem látták előre a probléma mértékét (*Origo*, 2009. február 13.; *Mozgó Világ*, 2008. december 2.). Mindezek ellenére azonban Bajnait egyfajta episztemológiai optimizmus jellemzi, a pénzügyi válság által megnövelt bizonytalanság nála nem válik történeti cezúrává: „[m]a nem a kapitalizmus általános válságát, hanem egy, a kapitalizmusra jellemző válságot élünk át” – írja miniszterelnöksége vége felé közeledve, „A józan ész politikája” című publicisztikájában (*Népszabadság*, 2010. február 18.). A 2008. őszi elbizonytalanodás ellenére Bajnai számára továbbra is vannak gazdasági autoritások, azaz „olyan külső, nemzetközi szereplők, amelyek szakértelme [...] megkérdőjelezhetetlen [...] Ilyen a Nemzetközi Valutaalap, ilyen az Európai Bizottság” (azaz a magyar mentőcsomag biztosítói) (Országgyűlési Napló, 2009. december 14.). Az ő tekintélyük, kormánya általuk való elismerése hivatott legitimitást kölcsönözni kormánya válságkezelő programjának. Ezzel összhangban elutasítja a kapitalizmus jelenlegi formáját megreformálni akaró etatista elképzeléseket, sőt, egyenesen veszélyesnek tartja azokat.

Bajnai világgépének harmadik jellemzője ideológiaellenessége – saját magát ideológiamentes emberként jellemzi.¹⁴ Fentebb láthattuk, hogy önképe szerint technokrata. Megnyilatkozásaiban a technokrácia a populizmus vagy általában az ideológia ellentétéként jelenik meg. A miniszterelnökké választása utáni napokban a Népszabadságnak adott interjújában úgy fogalmaz: „a válságnak nincs ideológiája, nem bal- vagy jobboldali. Amit kell, ideológiától függetlenül kell megcsinálni.”(-

14 „Nem tartom magam túlzottan ideologikus gondolkodású, doktriner embernek. Az üzleti életben eltöltött tizenhat év során megtanultam, hogy mindig az adott helyzetre kell a legjobb megoldást megtalálni.” (*Mozgó Világ*, 2010. február 1.)

Népszabadság, 2009. április 16.)¹⁵ Az ideológiamentesség értelme alighanem az, hogy a válságkezelés első időszakában nincs értelme a világnézeti küzdelemnek, mivel nincs tényleges mozgástér a válságkezelésben. Úgy véljük, hogy Bajnainál a elsősorban a paradigmaticus makrogazdasági politika *mezoszintje* tölti be az általánosabb eszmék helyét.

Ugyanakkor beszédeiben találhatóak ideológiai fragmentumok, például a már említett mérséklet és a konszenzus felértékelése; ehhez kapcsolódóan pedig a „szélsőjobb” veszély hangsúlyozása;¹⁶ az Európa- és Nyugat-barátság, illetve a szolidaritás baloldali értékének hangsúlyozása (*Népszabadság*, 2009. július 3.). Egy interjúban, ahol saját ideológiaellenességét taglalja, végül mégiscsak hajlandó valamiféle baloldali liberális önmeghatározásra, „liberális-szociáldemokrata vagy szociálliberális” értékelköteleződéseiről beszélve (*Mozgó Világ*, 2010. február 1.). Ez azonban csak színezi alapvetően technokrata beállítottságát.¹⁷

Orbán Viktor válságkezelő politikája és annak eszmei kontextusa

Első szint: Közpolitikai megoldások. 2010 áprilisában a Fidesz vezette ellenzéki pártszövetség a szavazatok abszolút többségével (53%) nyerte a választásokat és kétharmados többséget szerzett a parlamentben. A május 29-én megalakult második Orbán-kormány pénzügyileg stabilizált helyzetet és stagnáló gazdaságot (minimális gazdasági növekedés, ugyanakkor csökkenő egy főre jutó reáljövedelem) örökölt. Az államcsőd közvetlen veszélye már elmúlt, de még további hosszú távú pénzügyi egyensúlyjavító lépésekre volt szükség. A tőkebeáramlás zuhant, a beruházások 2007 óta csökkentek, és a Bajnai-kormány még nem tudta beindítani a gazdasági növekedést. A piacok a Bajnai-kormány által megkezdett politika folytatását várták, és a legtöbb szereplő a 2009-es visszaesés után a remélt nemzetközi fellendüléstől várta a gazdasági növekedés beindulását.

Az Orbán-kormány azonban nem folytatta a Bajnai által elkezdett konvencionális eszközökkel történő válságkezelést: visszavonta az ingatlanadó bevezetésének tervét, és az elsődlegesen a lakosságot érintő megszorításokkal szemben radikális politikai alternatívát keresett. Orbán kormányfő 2010 nyarán először a költségvetési

15 Hasonlóképpen nyilatkozott két nappal korábban a parlamentben: „...a világnézeti küzdelmet is meghagyom a politikusoknak, a válságnak ugyanis nincs világnézete, ahogy a forintnak sincs pártállása.” (Országgyűlési Napló, 2009. április 14.)

16 Lásd például: *Haza és Haladás blog*, 2012. december 2.; *Der Standard*, 2009. Máj 26.; illetve a már idézett miniszterelnöki búcsúbeszédét.

17 Bajnai ezeket az ideológiai fragmentumokat próbálja meg összegyűjteni valamiféle ideológiává későbbi, 2012-es visszatérése után, amikor a „Haza és haladás, szolidaritás és Európa” szlogennel tér vissza a politikai életbe, kiegészítve ezeket a jogállamiság visszaállításának igényével (*Haza és Haladás blog*, 2012. október 23.)

deficitcél átmeneti enyhítését kérte Brüsszeltől, majd ennek elutasítása¹⁸ után belekezdett a hírhedté vált ún. *unortodox* (közgazdasági szak kifejezéssel élve: heterodox) válságkezelésbe. A kormány válságkezelési politikája valójában konvencionális eszközök és heterodox¹⁹ lépések kombinációjából állt²⁰ (lásd a 3. táblázatot). Ez a korábbi adónövelésre és az infláció felpörgetésére építő hazai egyensúlyteremtő politikákkal szemben olyan innovatív eszközökkel élt, amelyek hatásai nem voltak ismertek a döntéshozók számára (Bod 2013a).

Második szint: Programatikus eszmék. Orbán válságkezelésének egyik sajátossága, hogy nem pusztán a gazdaságpolitika szintjén alkalmazott szokatlan vagy/és heterodox lépéseket, de az uralkodó közgazdaságtani paradigmát is megkérdőjelezte – noha az elsőből korántsem következik a második (Bod 2013a, 157; Bod 2013b). Orbán válságkezelésének másik sajátossága ugyanakkor az, hogy a programatikus eszmék szintjén nem alkot koherens rendszert, nem vezethető le az egyik ismert közpolitikai paradigmából sem, miközben fókuszában a kormányzat politikai mozgásterének a megteremtése áll. Míg a kormánypolitikusok és a kormányhoz közel álló közgazdászok koherenciát látnak az orbáni gazdaságpolitikában (Matolcsy 2015; Piasecki 2015), mások annak inkohereciájára hívták fel a figyelmet (például Gati, 2014. augusztus 7.; *Vasárnapi hírek*, 2016. március 5.). A kormány makrogazdasági politikájában egyszerre van jelen egy, a szociális juttatásokat csökkentő, *workfare state*-et építő, ugyanakkor az szja-t és a társadalmi adót csökkentő, kínálatteremtő jellegű neoliberális gazdaság- és társadalompolitika, egy neokonzervatív családpolitika (Szikra 2014) és egy közmunkaprogramot indító, olcsóbb hiteket teremtő, és a kormánytól való jegybanki függetlenséget gyengítő neokeynesianus politika. Mindezt egy, a kötelező magánnyugdíjpénztárakat és a takarékszövetkezeteket, a közművállalatokat államosító, az állami tulajdont a versenyszférában általában is növelő etatista politika egészíti ki. Az ágazati különadók és a gazdasági vezetők jövedelmét utólag progresszív büntetőadóval sújtó intézkedéseknek egyszerre van erősen populista ízük és egalitárius etatista jellegük, miközben a külföldi tulajdonú bankok részarányának a csökkentését célul tűző in-

18 A görög válság idején Brüsszel már nem engedett a 3%-os hiánycél követelményéből.

19 „Heterodoxia: e ritkán definiált kifejezés alatt a közgazdasági elméletben rendszerint a korszak elfogadott, meghatározó, fősodort alkotó irányzatán túli egyéb szakmai irányokat értik. A gazdaságpolitikai szövegek környezetben pedig a szokásosan alkalmazottól eltérő, esetleg ellentmondásos intézkedésekből álló, vagy koherens logikai rendszer nélküli gyakorlatra utal”, írja Bod Péter Ákos (2013b, 92). Dequech rámutat, hogy a heterodoxia használható mind intellektuális, mind szociológiai értelemben, azaz egy uralkodó, belsőleg konzisztens gondolati rendszertől való eltérésként, illetve az autoritások által elfogadott (belsőleg nem feltétlenül konzisztens) gyakorlatoktól való eltérésként (Dequech 2007; 2012). Az ortodoxiához hasonlóan a heterodoxia esetében is ötvözzük e két jelentést, egyszerre hangsúlyozva az orbáni válságkezelés elemeinek inkonzisztenciáját, illetve a gazdaságpolitikai autoritások elvárásaival való szembemenését.

20 Vö. Varga Mihály tárcavezető szerint a kormány – a további recesszió és a társadalmi feszültség elkerülését célzó merész kezdeményezéssel – hagyományos és innovatív intézkedések elegyét alkalmazta gazdaságpolitikájában (Varga, 2014. január 27.).

3. táblázat. Az Orbán kormány fontosabb ortodox és heterodox államháztartási egyensúlyjavító intézkedései 2010 és 2014 között

ortodox lépések	heterodox lépések
<p>(1) nem vonta vissza a Bajnai kabinet intézkedéseinek a nagyobb részét, így az áfaemelést, a 13. havi nyugdíjak megszüntetését, a 13. havi bérek eltörlését a közszférában, nyugdíjkorhatár emelését, szociális kiadások lefaragását (pl. rokkantnyugdíjak csökkentése), munkanélküli segély csökkentését, stb.</p> <p>(2) újonnan bevezetett intézkedések:</p> <ul style="list-style-type: none"> – áfakulcs 25%-ról 27%-ra emelése; – munkanélküli segélyezés és a szociális kiadások további lefaragása; – kamatadó; – különadók: népegészségügyi termékadó („chipsadó”), pornográfia különadója, továbbá a dohányárakra és szeszesitalokra kivetett jövedéki adó emelése; – 6% egészségügyi hozzájárulás (EHO) bevezetése a betéti kamatok után; – munkavállalói járulékok emelése; – egyszerűsített vállalkozói adó (EVA) 30%-ról 37%-ra történő emelése; – strukturális intézkedések, mint a köz- és felsőoktatás és az egészségügy finanszírozásának visszavágása. 	<ul style="list-style-type: none"> – pénzügyi szektorra kivetett különadók: bankadó, tranzakciós illeték, biztosítási adó; – ágazati különadók, így energetikai adó, közműadó, távközlési adó, reklámadó, és a kiskereskedelemre kivetett adó; SZJA-csökkentés 16%-ra; – egykulcsos SZJA bevezetése; – társasági adó 19%-ra való csökkenése (500 millió Ft adóalapig 10 százalék);* – kétmillió Ft feletti állami vezetői juttatások 98%-os személyi jövedelem adója; – kötelező magánnyugdíjpénztárak államosítása; – rezsicsökkentés; – devizaadósok mentőcsomagjai; – közműcégek állami visszavásárlása; – állami részesedés vásárlása a bankszektorban; – közmunkaprogramok kiterjesztése, <i>workfare state</i> ; – kezdeményezések az MNB függetlenségének megnyirbálása 2010-ben;** – jegybanki alapkamat radikális csökkentése 2013-tól;*** – MNB növekedési hitelprogramja a kkv-szektor számára.

Forrás: saját gyűjtés.

* Mivel nem közvetlen egyensúlyjavító, hanem növekedésjavító lépés, a súlyos államháztartási egyensúlyhiány idején heterodox lépésnek tekintjük.

** Ennek közvetlen kiváltó oka, hogy Simor András, az MNB korábban kinevezett elnöke és a Monetáris Tanács nem támogatta a kormány gazdaságpolitikai lépéseit, így például a kormány kérése ellenére az MNB magasan tartotta a jegybanki alapkamatot.

*** Olcsóbbá tette az államadósság finanszírozását.

tézkedések (pl. bankadók) nacionalista jellegűek. Egyfelől, Orbán élesen kritizálja a piac önszabályozó képességébe vetett neoliberális hitet, bírálja az állam szabályozó szerepének feladását – ennyiben érvelése közel áll a pénzügyi válság nyomán megfogalmazódó neokeynesiánus elképzelésekhez. Orbán maga is erősíti ezt a párhuzamot, amikor a 2013-as tusnádfürdői beszédében a New Deal közmunkaprogramjára utalva igazolja a hazai közmunkaprogramot, mint egyfajta – a mi szavainkkal – a „szegény ország New Deal-jét” (*Miniszterelnök.hu*, 2013. július 27.). Másfelől, láthattuk azt is, hogy ezen neokeynesiánus hasonlóságok mellett vannak a neoliberális makrogazdasági paradigmához közel álló elemek is az orbáni intézkedések között. Ilyen például a fiskális szigor, amely – ahogy Orbán Viktor utal is rá az előbb idézett beszédben – külső kényszer hatására vált a kormányzati politika elemévé. Az Unióban 2010 nyaratól – a válságkezelés átmeneti neokeynesiánus szakasza után – újra a megszorítás (*austerity*) lett a kulcsszó, a 2010 tavaszán kirobbanó görög válság pedig méginkább megerősítette ezt az irányvonalat (Bod 2013a, 146–147). Ugyanakkor például az adócsökkentés (a társasági adó csökkentése és a lineáris szja bevezetése) önként vállalt heterodox intézkedés volt, amely inkább a *supply-side economics* elképzeléseihez, és ezáltal a tágabb értelemben vett neoliberális paradigmához áll közelebb.

Összegezve: a második szinten nem jön létre a második Orbán-kormány intézkedéseinek koherenciája. Azt állítjuk, hogy a válságkezelő Orbán a *paradigm man* halli fogalma helyett így inkább a *bricoleur* carstenseni fogalmával ragadható meg. Az orbáni válságkezelés jellemzői a következők: (1) a válságkezelő lépések egyik ismert közpolitikai paradigmából sem vezethetők le, hanem különféle paradigmák tetszés szerint kiválogatott elemei; (2) a válságkezelés pragmatikus, improvizatív (*ad hoc*) lépések sorozataként alakul ki,²¹ amely lépések az elsődleges kormányzati szándékok kiváltotta reakciók semlegesítésére irányuló törekvések eredményeként – azaz a *kihívás-válasz* logika alapján – jönnek létre. Az eszközök radikalizálódása is többnyire *ad hoc* módon, és kevésbé egy előre megtervezett mérnöki terv részeként kerül alkalmazásra. Láthattuk például, hogy a költségvetési hiány és az államadósság elleni harc közvetlenül nem a nemzeti szuverenitás visszaszerzéséért folytatott fideszes „szabadságharc” politikai-ideológiai alaptéziséből következő lépés volt, hanem az államháztartási hiány „elengedésének” és a fiskális élénkítésnek Orbán által 2010 nyarán megfogalmazott tervének brüsszeli bizottsági elutasítására adott (viszont)válasz lépésekből bontakozott ki, csakúgy, mint a szektorális különadók bevezetése. Hamarosan látni fogjuk azonban, hogy a konkrét kihívásokra adott válaszokat a későbbiekben ideológiai visszacsatolás követte. Ehhez hasonlóan, a brüsszeli bizottsági elutasításra adott válaszlépésekből vált *ad hoc*

21 Bod (2013a, 149) szerint a kormány „fordulatokkal teli, erősen improvizatív döntéshozatali eljárásokat követett”.

módon a *kötelező magánnyugdíj-pénztári* befizetések visszatartása, majd a pénztárak államosítása mozgástérnövelő intézkedéssé (vö. Bod 2013a, 147).

Harmadik szint: Filozofikus eszmék. Orbán heterodox pénzügyi válságkezelését, alkotmányreformját és autoriter irányú hatalompolitikai újításait nem pusztán az egyidejűség köti össze. Mindezek beleilleszkednek egy olyan, bizonyos szempontból koherens válság- és világtértelemezésbe (vö. Illés 2016), politikai és társadalomképbe, kormányzati filozófiába, amelynek kiformalódása a 2002-es választási vereséget követően kitapintható Orbán politikai beszédeiben. Az Orbán válságnarratívájából kibontakozó világtérkép és politikai gondolkodás élesen eltér a hazai és európai politikusok konvencionális világtérképétől, beleértve a hagyományos európai konzervatív és kereszténydemokrata politikát is.

Elsőként érdemes megvizsgálunk, hogyan viszonyulnak a különböző általánossági szinten lévő eszmék (azaz az első, második és harmadik szint) egymáshoz Orbán Viktor esetében. A korábbiakban láthattuk, hogy a makrogazdasági politika terén az első szintű elképzelések (*policyeszmék*) a második szinten nem állnak össze egységes paradigmává: úgy tűnik tiszta *bricolage*-zal van dolgunk. Ezen a ponton válhat érdekessé számunkra az eszmék harmadik, leginkább általános szintje. Gyakran visszatérő toposz ugyanis a magyar tudományos- és közbeszédben, hogy az orbáni politika – paradox módon – egyszerre pragmatikus és ideologikus. Egy, a második Orbán-kormány kormányzását elemző könyv szerzője így ír: „Érdekes megfigyelni, hogy egy olyan hihetetlenül pragmatikus kormányzás, mint amilyen Orbán Viktoré, mennyire vágyik elméleti, ideológiai alapokra” (Sárközy 2014, 362). De ugyanígy előkerül ez a két elem egy politikai elemző megnyilatkozásaiban is. Egyfelől a pragmatikus flexibilitás: „Orbán titka éppen az, hogy – ha már más nem képes rá – ő le tudja váltani saját magát is. 25 éves pályafutásában nem az az állandó, amit gondol, hanem az, ahogyan annak megvalósulásáért tesz, amit éppen gondol. A politikai teljesítmény és a hozzáállás állandó – a tartalom a legváltozékonyabb.” (Török Gábor, *Heti Válasz*, 2014. október 16.) Másfelől pedig az ideologikusság, az általánosításra való igény: „Szerintem kezdetben ez [ti. a liberális – illiberális szembeállítás] nem volt más, mint jól hangzó gondolat kísérllet. [...] Tusványoson csupán jó ötletnek látszott erről beszélni, de azóta ebből – mint Orbánnál szinte mindenből – elmélet lett.” (Török Gábor, *Heti Válasz*, 2015. február 5. – A kiemelés tőlünk.). Ezek a megjegyzések azt jelzik, hogy bár Orbán kormányzása egyes közpolitikai ötleteiből és lépéseiből (tehát az első szint elemeiből) a második szinten nem próbál koherens egészlet létrehozni, mindazonáltal egy általánosabb, ideológiai síkon (a mi harmadik szintünkön) kísérletet tesz valamiféle koherencia és konzisztencia megteremtésére.

Szücs Zoltán Gábor több írásában is amellet érvelt, hogy Orbán és a Fidesz 1998-ban „újkonzervatív forradalmat” hajtott végre, egy új politikai nyelvet vezet-

ve be a magyar politikába, amely a kilencvenes években domináns, később Bajnai által is használt szociologizáló nyelvet volt hivatott felváltani (Szűcs 2006). A Fidesz és legfőképpen Orbán Viktor ezt a nyelvet használta 2010 után is (Szűcs 2012). Számunkra itt elsősorban az az érdekes, hogyan és mennyiben segítette ez a politikai nyelv a gazdasági válsághelyzet értelmezését, az egyes lépések magyarázatát és legitimálását.²² Az újkonzervatív nyelvezetnek az első, számunkra fontos sajátossága az, hogy közel áll a köznapi nyelvhasználathoz, tehát – szemben a szociologizáló nyelvhasználattal – nem technikai jellegű, viszont erősen metaforizált. Az evokatív kifejezéseknek, metaforáknak – ahogy Vivien Schmidt kiemeli (2002, 215) – fontos szerepe lehet a policydiskurzusban, a szakpolitikai kérdések komplexitásának csökkentésében, a problémák választópolgárok számára való érthetővé tételében.²³ Orbán egész válságnarratívájának központi metaforája a válságkezelés „harcként” való jellemzése,²⁴ amelyhez egy sor további, ezt kiegészítő metafora és kép kapcsolódik (például „öreg katona”, „lőporfüst”).²⁵ A piac önszabályozásának neoliberais gondolatát pedig csirkeórlba szabadult róka önszabályozásának képével tette gúny tárgyává (*Miniszerelnök.hu*, 2009. július 18.). A neokonzervatív nyelv második jellemzője erőteljes morális töltete, a kognitív érvekkel szemben a normatív érvek túlsúlya (vö. Schmidt 2014). Míg Bajnai narratíváját, mint láthattuk, elsősorban a kognitív érvek uralják, addig Orbánéban a normatív érveknek van nagyobb súlya: az államadósság 2002 és 2010 közötti növekedése kapcsán visszatérően bűnökről, nem hibákról beszél.²⁶ Pozitív mérceként pedig az emberek igazságérzetét hozza fel.²⁷ A neokonzervatív nyelv harmadik sajátossága, hogy a kollektív emlékezet kiemelkedő eseményeit (*collective memories* – Schmidt 2014) is mozgósítja a válság és a válságkezelés jellegének érthetőbbé tételéhez.²⁸ Orbán számára a magyar forradalmakról való megemlékezések a közösség mélyebb értékeihez (a függetlenséghez és a szabadsághoz) való apellálásról szólnak.

Az orbáni eszmék harmadik szintjének másik fontos vonása az a prognózis, amiben a jövő kiszámíthatatlanságát, nyitottságát hangsúlyozza. Tusnádfürdői beszédeiben Orbán már 2007-től kezdődően igyekezett a magyarországi politikai

22 Az újkonzervatív nyelv általános sajátosságainak ismertetésekor Szűcs (2006; 2012) idézett munkáira támaszkodunk.

23 Schmidt (2002, 215) legjobb példája talán Tony Blair azon kijelentése, hogy a jólét „Nem függő-ág, hanem ugrószőnye.” („*Not a hammock but a trampoline.*”)

24 A pénzügyi-gazdasági válsággal kezdődő új korszakban való érvényesülés lehetőségét a harchoz köti 2011-es tusnádfürdői beszédében.

25 Orbán saját magát „öreg katonaként” jellemzi, aki „nem először szagol lőporfüstöt” (*Origo*, 2012. január 6.), az államadósságról pedig kijelenti: „egy nemzetet kétféleképpen lehet leigázni: karddal és adóssággal” (*Miniszerelnök.hu*, 2011. március 15.) – vö. Országgyűlési Napló, 2011. június 27..

26 Lásd például: Országgyűlési Napló, 2010. november 15., 2010. július 22.

27 „olyan országgá alakítjuk a hazánkat, ahol nem fordulhat elő többé, hogy a szabályok ellenkezzenek az emberek alapvető igazságérzetével.” (Országgyűlési Napló, 2010. november 15.)

28 Lásd különösen: *Miniszerelnök.hu*, 2011. március 15.

átalakulásoknak valamiféle tágabb ideológiai horizontot adni. A nemzetközi pénzügyi válsággal és az eurózóna rá következő válságával Orbán megtalálta azt az eseményt, amelyre felfűzhetette a magyarországi események értékelését, és amelyet tágan értelmezve egy, a gazdaság keretein jóval túlmutató válságnarratívát dolgozott ki. Ebben kulcsszerepet kap a bizonytalanság mint az új lépések legitimálásának eszköze. Az aktuális helyzetet – a gazdaságpolitikán túlmutatóan – úgy jellemzi, hogy lehetetlen a jövőt előre jelezni, azaz „bármí megtörténhet” (*Mandiner.hu*, 2014. július 28.). Ily módon az egyedüli, prognosztikus erővel bíró kijelentések – a kosellecki tipológia szerint – a kvázi-történelemfelettinek gondolt igazságok lesznek beszédeiben – például az olyan jellegűek, hogy függetlenség és szabadság csak harc árán szerezhető (Országgyűlési Napló, 2011. április 4.). A neokonzervatív nyelvezet bővelkedik ilyen fordulatokban.

Ha a jövő teljességgel bizonytalan, a tervezéssel szemben felértékelődik az improvizáció, a jelenhez képest magasabbrendű jövőt tételező *policy*hoz képest az állandó, meghosszabbított jelenben mozgó *politicking* (Palonen 2003) kerül előtérbe; azaz a kész tervrajzokkal rendelkező mérnökével szemben felértékelődik az innovatív, váratlan kombinációkat előállítani képes *bricoleur* tudása. A bizonytalanság ilyen mértékű beépítése a válságnarratívába egyszerre lehet képes legitimálni a heterodox lépéseket, a *bricolage*-t, illetve delegitimálni az „ortodox” kritikákat (megkérdőjelezve a hagyományos autoritásokat).

Az ideológia vonatkozásában:²⁹ míg Bajnai esetében az ideológia fragmentált jellegét emeltük ki, addig Orbán esetében az erős nyitottságot (*open ideology* – Freeden 1996) szeretnénk hangsúlyozni. A különböző absztrakciós szintű eszmék viszonyát illetően egyfajta erős „felfelé áramlás” (*upward flow* – Mehta 2011) jellemzi: a konkrét *policy*-megoldások könnyen általánosabb eszmékké, ideológiává válnak. Szemléletes példa erre az államadósság szerepe Orbán válságnarratívájában. A miniszterelnök kommunikációjában a 2010. júniusi brüsszeli visszautasítástól kezdve fokozatosan súlyponti szerepet kap az államadósság elleni „harc”. Egy 2011-es beszédében „az előző történelmi korszak összeomlásának” okaként jelenik meg, és az „orbánizmus” olyan magfogalmaival kapcsolódik össze, mint a függetlenség, szuverenitás és nemzet.³⁰ De hasonló pályát jár be a szektorális különadó fogalma is, amelyet Orbán *ad hoc* intézkedésből a társadalmi igazságosság és az új történelmi korszak tágabb értelmezési keretébe helyez (Országgyűlési Napló, 2010.

29 Egy viszonylag friss tanulmány a Fidesz ideológiájaként értett „orbánizmus” legfontosabb sajátosságaként annak extrém változandóságát említi (Soós 2015). Ez a megállapítás alighanem helytálló: a Fidesz történetével foglalkozó irodalmak részletesen dokumentálják a párt fordulatát a radikális (baloldali) liberalizmustól a nemzeti liberalizmus, majd konzervativizmus, végül a populizmus irányába. Mi itt a történeti (makro)perspektíva helyett az orbáni gondolkodás folyamatát (mikroperspektíva) kíséreljük meg szemléltetni néhány, a válsággal kapcsolatos problémán.

30 Vö. Orbán már idézett mondatával: „egy nemzetet kétféleképpen lehet leigázni: karddal és adóssággal” (*Miniszterelnök.hu*, 2011. március 15.).

július 22.); továbbá a kötelező magánnyugdíj-pénztári befizetések visszatartása, majd ezen pillér megszüntetése. Utóbbi esetben azonban nem olyan egyértelmű az *upward flow*, mint az államadósság esetében, sokkal inkább az első és a harmadik szint közötti interakcióról beszélhetünk. Itt egy konkrét (első szintű) probléma, azaz a konkrét kihívás vezetett egy korábban már meglévő ideológiai panel³¹ teljesebb kidolgozásához, előtérbe tolásához.

Összefoglalva: az „orbánizmusban” konkrét policyproblémák és -megoldások nyerhetnek elvi státuszt, hozzákapcsolódva ideológiai szintű magfogalmakhoz. Orbán esetében érvényesül egyfajta „Midasz-effektus”: amihez hozzáér, az ideológiává változik. A közpolitikai improvizálás mindig ideológiai igazolást nyer. Másfelől azonban, ahogy például a kötelező magánnyugdíjpénztárak esete mutatja, a hatás nem mindig egyirányú: Orbán a 2010-től kezdődő kormányzását megelőző években kiérlelt egyfajta világnézetet, összekapcsolva korábbi harmadik szintű eszméket, diszkurzív eszközöket (pl. az újkonzervatív politikai nyelvet) egyfajta történelemfilozófiával, a nyugati civilizáció válságáról szóló narratívával. Az eszmék első és harmadik szintje tehát Orbán esetében élénk interakcióban van egymással.

4. Konklúzió

A kötet elméleti keretében vizsgálva a cselekvési stratégiákat, Bajnai 2009-10-es tevékenysége egyértelműen mátrixunk B negyedében helyezhető el: egy exogén sokkot (nemzetközi pénzügyi válság, az ebből adódó államkötvény-értékesítési problémák, illetve a forint elleni spekulációs támadás, stb.) próbált meg az ország hitelezői által is vallott *best practice* szerint kezelni. Bajnai ténykedése alatt – különösen az első időkben – a mozgástér hiányát hangsúlyozta, továbbá a pénzügyi válság előtt uralkodó közpolitikai paradigma visszaállításán dolgozott. Vele szemben Orbán a C negyedben helyezhető el: ha az államcsőd veszélyét a Bajnai-kormány el is hártotta, a második Orbán kormány továbbra is komoly, bár részben más jellegű exogén kihívásokkal szembesült (pl. gazdasági stagnálás, az eurózóna válságának hatásai).

Tanulmányunk eredményei két, egymással összefüggő problémához kapcsolódnak: egyfelől, megkíséreltük szemléltetni a Hall- és Carstensen-féle ideáltípusok empirikus alkalmazhatóságát; illetve az általánosabb, „filozofikus” eszmék vizsgálatával a „diszkurzív kormányzás” (Korkut et al. 2015) mechanizmusait feltárni.

31 Vö. a 2009-es tusnádfürdői beszédével: „Az a tétel, hogy piacra kell helyezni az egészségügyet, az oktatást, a nyugdíjrendszert: ez a tétel egész Európában megbukott. Az az állítás, hogy a csirke attól nő a legjobban, hogyha a róka gondjaira bizzák, kudarcot vallott. A válság tulajdonképpen azt bizonyította be, hogy a róka nem képes magát szabályozni, ha beengedik a csirkeólbá.” (*Miniszterelnök.hu*, 2009. július 18.)

Az ideáltípusok segítségével amellet érveltünk, hogy Bajnai a *paradigm man* ideáltípusához áll közelebb, erős technokrata identitással. Bajnai kevésbé ideologikus politikus, esetében az első és második szint között erős az összefüggés: a gazdaságpolitikai intézkedések a közpolitikai paradigmából levezethetőek. Annyi kiegészítés tehető, hogy Bajnai némileg alkalmazkodott az átmeneti neokenesiánus hullámhoz is, ez leginkább azokban a megnyilatkozásaiban érhető tetten, amikor az állam bizalom-pótló szerepét hangsúlyozza válság idején. Ezt enyhíti annak állandó hangsúlyozása Bajnai részéről, hogy ez a szerep csak átmeneti lehet, ami arra utal, hogy Bajnai alapvetően hű maradt a neoliberális paradigmához. Mindazonáltal az ilyen jellegű „kilengések” mutatják annak fontosságát, hogy Hall és Carstensen konstrukcióit *ideáltípusok*ként kezeljük: a paradigmák aligha olyan merevek, mint Hall feltételezni látszik; másfelől viszont a politikai cselekvők valószínűleg kevésbé autonómak, mint Carstensen koncepciójában.

Bajnaival szemben a második Orbán-kormány makrogazdasági lépései nem állnak össze koherens paradigmává, így, bár a régi paradigma elvetése megtörténik, mégsem beszélhetünk – a halli értelemben vett – paradigmaváltásról. Orbán, bár kényszerből alkalmazkodott a megszorítás korszemlééhez, a szigorú fiskális politikát a nemzeti szuverenitásért vívott harc ideológiai keretébe illesztette, olyan más természetű elemek mellé, mint a heterodox válságadók, vagy a magyar tulajdon növelése a bankszektorban (*Miniszterelnök.hu*, 2013. július 27.). Ezek a lépések a második szinten aligha kibékíthetőek – nem véletlen, hogy Orbán nem törekedett koherens közpolitikai paradigma kiformalására. Orbán tehát közelebb áll Carstensen *bricoleur*jéhez, aki inkoherens elképzeléseket próbál összekombinálni kihívás-válasz logika alapján, gyakran szembemelve a nemzetközi autoritásokkal.

A diszkurzív kormányzás dimenzióját illetően az eszmék és a politikai diskurzus harmadik, legáltalánosabb szintje releváns, amellyel a politikusok megkísérelnek formálni lépéseik nyilvános megítélését. Ez Bajnai esetében, ahogy láthattuk, kis szerepet kap, ami alighanem abból adódik, hogy politikai diskurzusának elsődleges célközönségét az ország hitelezői, nem az állampolgárok alkották. Ezzel szemben Orbán, bár lépései az eszmék második szintjén alapvetően inkoherensek, a harmadik, általánosabb, ideológiai szinten megkísérel közöttük koherenciát teremteni. Az állampolgárok mint célközönség magyarázza a diszkurzív kormányzás kiemelt fontosságát Orbán esetében.

A 2007-2008 utáni globális pénzügyi válság, illetve az euró-zóna adósságválsága, ahogy említettük, azért lehet elméleti szempontból érdekes, mert nem alakul ki új közpolitikai paradigma. Orbán esete, szembeállítva Margaret Thatcher Hall által elemzett tevékenységével, megítélésünk szerint jól példázza, hogy új paradigma híján a politikusok előtt két lehetőség áll: vagy ortodox módon ragaszkodnak a régi

paradigmához (Bajnai), vagy heterodox módon a Carstensen-féle „bricolage”-hoz fordulnak (Orbán).

A tanulmány elméleti hozzájárulása az *ideational turn* irodalmaihoz az lehet, hogy az Orbán-eset leírása jó illusztrációját nyújtja egy *ideologikus bricoleur* figurájának, avagy a „Midasz-effektusnak”. Orbán példája arra mutatott rá, hogy a politikusoknak, még ha improvizatív módon hozzák is döntéseiket, nagyon is lehet igényük az illeszkedés megteremtésére – csak éppen a második helyett a harmadik szinten. Carstensen a harmadik szinttel – a filozofikus eszmékkel – kapcsolatban annak lassú változására, hosszú időszakokon át tartó megkérdőjelezhetetlenségére helyezi a hangsúlyt (Carstensen 2011, 153). Ha azonban nem az eszmék, hanem a diskurzus analitikus dimenzióját vizsgáljuk, az általánosabb eszmék fő sajátossága éppen általános voltukból adódó rendkívüli rugalmasságuk. Orbán ezt használja ki, amikor ideológiájába policykihívások nyomán új és új elemeket „dolgoz be”, más és más értelemben konkretizálva elvont kulcsfogalmakat. Ezért is külön fontos számára az általa hivatkozott eszmék (pl. válság, szuverenitás) általános, alakítható jellege (*malleability of ideas* – van der Zwet 2015).

Hivatkozások

- 1848 és 2010 is megújulást hozott. Orbán Viktor ünnepi beszéde Budapesten (2011.03.15.) *Miniszterelnök.hu*. http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/1848_es_2010_is_megujulast_hozott
- A harctéri szanitéc nem finomkodik – Bajnai Gordon nemzeti fejlesztési és gazdasági miniszterrel beszélget Farkas Zoltán (2008.12.02.) *Mozgó Világ*, 34. évf., 12. szám. Elérhető: http://epa.oszk.hu/01300/01326/00106/MV_2008_12_02.htm
- A kormány nemzeti gazdaságpolitikát folytat Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen (2013.07.27.) *Miniszterelnök.hu* http://2010-2015.miniszterelnok.hu/cikk/a_kormany_nemzeti_gazdasagpolitikat_folytat
- A munkaalapú állam korszaka következik Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen (2014. július 28.) Elérhető: http://mandiner.hu/cikk/20140728_orban_viktor_a_munkaalapu_allam_korszaka_kovetkezik_beszed_tusvanos_2014
- A teljes Bajnai-csomag pontról pontra (2009. március 21.) *Portfolio*. http://www.portfolio.hu/gazdasag/a_teljes_bajnai-csomag_pontrol_pontra.113811.html
- Bajnai Gordon beszéde a Milla október 23-i tüntetésén (2012. október 23.) *Haza és Haladás Blog*. http://hazaeshaladas.blog.hu/2012/10/23/bajnai_gordon_beszede_a_milla_oktober_23-i_tuntetesen

- Bajnai Gordon beszéde a NEM demonstrációján (2012.december 2.) *Haza és Hala-dás blog*. http://hazaeshaladas.blog.hu/2012/12/02/bajnai_gordon_beszede_a_nem_demonstraciojan
- Baker, Andrew and Underhill, Geoffrey R. D. (2015): Economic Ideas and the Political Construction of the Financial Crash of 2008. *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 17., no. 3., 381–390. pp.
- Baumgartner, Frank R. (2013): Ideas and Policy Change. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26., no. 2., 239–258. pp.
- Béland, Daniel and Cox, Robert Henry (2011): Introduction: Ideas and Politics. In: Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford and New York, Oxford University Press. 3–20. pp.
- Béland, Daniel and Cox, Robert Henry (2013): Introduction to Special Issue. The Politics of Policy Paradigms. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26., no. 2., 193–195. pp.
- Blyth, Mark (2011): Ideas, Uncertainty, and Evolution. In: Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford and New York, Oxford University Press. 83–101. pp.
- Blyth, Mark (2013): Paradigms and Paradox: The Politics of Economic Ideas in Two Moments of Crisis. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 26., no. 2., 197–215. pp.
- Bod Péter Ákos (2013a): *Heterodox gazdaságpolitikák Magyarországon. Döntéshozatal az európai peremvidék kötöttségei között*. MTA doktori értekezés. http://real-d.mtak.hu/608/7/dc_614_12_doktori_mu.pdf
- Bod Péter Ákos (2013b): Heterodox gazdaságpolitikák korszaka. *Köz-Gazdaság*, 8. évf., 2. szám, 89–101. pp.
- Carstensen, Martin B. (2011): Paradigm Man vs. the Bricoleur: Bricolage as an Alternative Vision of Agency in Ideational Change. *European Political Science Review*, vol. 3., no 1., 147–167. pp.
- Csak az első éjszaka joga hiányzik – Interjú Mellár Tamással (2016.03.05.) *Vasárnapi hírek*. https://www.vasarnapihitek.hu/fokusz/csak_az_elso_ejszaka_joga_hianyzik
- Debreczeni József (2003): *Orbán Viktor*. Budapest, Osiris Kiadó.
- Dequech, David (2007): Neoclassical, Mainstream, Orthodox, and Heterodox Economics. *Journal of Post Keynesian Economics*, vol. 30., no. 2., 279–302. pp.
- Dequech, David (2012): Post Keynesianism, Heterodoxy and Mainstream Economics. *Review of Political Economy*, vol. 24., no. 2., 353–368. pp.
- Ein kalter Bürgerkrieg. Ungarns Oppositionsführer Gordon Bajnai über die Politik der Regierung Orbán und die wirtschaftliche Krise des Landes (2013, Februar

- 28.) *Zeit Online*. <http://www.zeit.de/2013/10/Ungarn-Oppositionsfuehrer-Gordon-Bajnai>
- Ez a baloldal mindent elvett tőlünk. Orbán Viktor beszéde a Bálványosi Szabadegyetemen (2009.07.18.) *Miniszterelnök.hu*. http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/ez_a_baloldal_mindent_elvett_t_337_lunk
- Ferran, Eilís (2012): Crisis-driven Regulatory Reform: Where in the World is the EU Going? In: Eilís Ferran, Niamh Moloney, Jennifer G. Hill, and John C. Coffee, Jr. (eds.): *The Regulatory Aftermath of the Global Financial Crisis*. Cambridge, Cambridge University Press. 1–110. pp.
- Freeden, Michael (1996): *Ideologies and Political Theory. A Conceptual Approach*. Oxford, Oxford University Press.
- Freeden, Michael (2003): *Ideology. A Very Short Introduction*. Oxford, Oxford University Press.
- Fukuyama, Francis: The End of America Inc (March 10, 2008) *Newsweek*. <http://www.newsweek.com/fukuyama-end-america-inc-91715>
- Gati, Charles: The Mask Is Off (August 7, 2014) *The American Interest*. <https://www.the-american-interest.com/2014/08/07/the-mask-is-off/>
- „Ha a populizmus bele nem piszkál” – Bajnai Gordonnal beszélget Rádai Eszter (2010.02.01.) *Mozgó Világ*. http://epa.oszk.hu/01300/01326/00112/MV_EPA01326_2010_02_01.htm
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25., no. 3., 275–296. pp.
- Hall, Peter A. and Taylor, Rosemary C. R. (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, vol. 44., no. 5. 936–957. pp.
- Hay, Colin (1996): Narrating Crisis: The Discursive Construction of the ‘Winter of Discontent’. *Sociology*, vol. 30., no. 2., 253–277. pp.
- Hay, Colin (2011): Ideas and the Construction of Interests. In: Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford and New York, Oxford University Press. 65–82. pp.
- Hites Sándor (2009): Ki látta jönni? A gazdasági előrejelzés kultúrantropológiájáról válság idején. *Helikon*, 55. évf., 4. szám, 501–516. pp.
- Illés Gábor (2016): Válságkonstrukciók. Orbán Viktor és Bajnai Gordon válságértelmezésének összehasonlítása. *Replika*, 98. szám, 47–65. pp.
- Immunsystem gegen Extremismus stärken (2009, Mai 26.) *Der Standard*. <http://derstandard.at/1242316759728/Immunsystem-gegen-Extremismus-staerken>
- Janke, Igor (2013): *Hajrá, magyarok! Az Orbán Viktor-sztori egy lengyel újságíró szemével*. Budapest, Rézbong Kiadó.

- Jó lenne talpon maradni – interjú Bajnai Gordon gazdasági miniszterrel (2009.02.13.) *Origo*. <http://www.origo.hu/gazdasag/valsag/20090213-interju-bajnai-gordon-nemzeti-fejlesztési-es-gazdasági-miniszterrel-1.html>
- Jones, Eric (2010): The Economic Mythology of European Integration. *Journal of Common Market Studies*, vol. 48., no.1., 89–109. pp.
- Koller Boglárka (2012): Klubtagságok az EU-ban. A differenciált integráció gyakorlati és elméleti vonatkozásai. *Politikatudományi Szemle*, 21. évf., 1. szám, 32–57. pp.
- Korkut, Umut, Mahendran, Kesi, Bucken-Knapp, Gregg, and Cox, Robert Henry (2015): Introduction: Discursive Governance: Operationalization and Applications. In: Umut Korkut, Kesi Mahendran, Gregg Bucken-Knapp, and Robert Henry Cox (eds.): *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan. 1–11. pp.
- Koselleck, Reinhart (2003): *Elmúlt jövő. A történeti idők szemantikája*. Ford. Hidas Zoltán és Szabó Márton. Budapest, Atlantisz Kiadó.
- Koselleck, Reinhart (2009): Az ismeretlen jövő és a prognózis művészete. Ford. Görföl Balázs. *Hitel*, 22. évf., 4. szám, 517–530. pp.
- Körösenyi András (2015): A magyar demokrácia három szakasza és az Orbán-rezsim. In: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK Politikatudományi Intézet. 401–422. pp.
- Kuhn, Thomas (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Gondolat Kiadó.
- Mair, Peter (2009): *Representative versus Responsible Government*. MPIfG Working Paper no. 8. Köln, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Matolcsy György (2015): *Egyensúly és növekedés*. Budapest, Kairosz Kiadó.
- Mehta, Jal (2011): The Varied Roles of Ideas in Politics: From „Whether” to „How”. In: Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford and New York, Oxford University Press. 23–46. pp.
- Oakeshott, Michael (2001): Politikai diskurzus. In: *Uő: Politikai racionalizmus*. Szerk. Molnár Attila Károly, ford. Kállai Tibor és Szentmihályi Tamás. Budapest, Új Mandátum Kiadó. 175–194. pp.
- Orbán: Nem először szagolok lőporfüstöt (2012.01.06.) *Origo*. <http://www.origo.hu/itthon/20120108-orban-viktor-interju-valsag-imf-hitel-kulfoldi-kritikak-sajtoszabadsag.html>
- Országgyűlési Napló <http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklus-beli-adatai>
- Palonen, Kari (2003): Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives*, no. 2., 171–186. pp.

- Pap Milán (2015): *Kádár demokráciája. Politikai ideológia és társadalmi utópia a Kádár-korszakban*. Budapest, NKE Molnár Tamás Kutatóközpont.
- Piasecki, Marcin A. (2015): Was Viktor Orbán's Unorthodox Economic Policy the Right Answer to Hungary's Economic Misfortunes? *International Journal of Management and Economics*, no. 46., April–June, 41–71. pp.
- Sárközy Tamás (2014): *Kétharmados túlzáskormányzás, avagy gólerős csatár a mély talajú pályán*. Budapest, Park Kiadó.
- Schmidt, Vivien (2002): *The Futures of European Capitalism*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Schmidt, Vivien (2010). Taking Ideas and Discourse Seriously: Explaining Change through Discursive Institutionalism as the Fourth 'New Institutionalism'. *European Political Science Review*, vol. 2., no.1., 1–25. pp.
- Schmidt, Vivien (2011): Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism. In: Daniel Béland and Robert Henry Cox (eds.): *Ideas and Politics in Social Science Research*. Oxford and New York, Oxford University Press. 47–64. pp.
- Schmidt, Vivien (2014): Speaking to the Markets or to the People? A Discursive Institutional Analysis of the EU's Sovereign Debt Crisis. *The British Journal of Politics & International Relations*, vol. 16., no. 1., 188–209. pp.
- Soós Eszter Petronella (2015): Comparing Orbánism and Gaullism. The Gaullist Physiognomy of Orbán's Post-2010 Hungary. *Studia Politica. Romanian Political Science Review*, vol. 15., no. 1., 91–108. pp.
- Szabó Márton (2003): *A diszkurzív politikatudomány alapjai. Elméletek és elemzések*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Szikra Dorottya (2014): Democracy and Welfare in Hard Times: The Social Policy of the Orbán Government in Hungary Between 2010 and 2014. *Journal of European Social Policy*, vol. 24., no. 5., 486–500. pp.
- Szűcs Zoltán Gábor (2006): Újkonzervatív forradalom. A nyelvi újítás mint diszkurzív stratégia az 1998-as kormányprogram vitájában. In: Szabó Márton (szerk.): *Fideszvalóság. Diszkurzív politikatudományi értelmezések*. Budapest, L'Harmattan Kiadó. 99–127. pp.
- Szűcs Zoltán Gábor (2010) *Az antalli pillanat. A nemzeti történelem szerepe a magyar politikai diskurzusban, 1989–1993*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Szűcs Zoltán Gábor (2012): A magyar politikai diskurzus változásai 2000 óta. In: Boda Zolt és Körösnéyi András (szerk.): *Van irány? Trendek a magyar politikában*. Budapest, L'Harmattan és MTA TK PTI. 128–151. pp.
- Taleb, Nassim Nicholas (2012): *A fekete hattyú, avagy a legváratlanabb hatás*. Ford. Goddard Zsuzsanna és Boris János. Budapest, Gondolat Kiadó.

- Taleb, Nassim Nicholas and Martin, George A. (2012): How to Prevent Other Financial Crises? *SAIS Review*, vol. 32., no. 1., 49–60. pp.
- Van der Zwet, Arno (2015): European Integration and Mainstreaming of Sateless Nationalist and Regionalist Parties: The Scottish National Party and Frisian National Party. In: Umut Korkut, Kesi Mahendran, Gregg Bucken-Knapp, and Robert Henry Cox (eds.): *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan. 163–177.
- Varga, Mihaly: Guest post: Hungary's economy has bucked the trend (January 27, 2014) <http://blogs.ft.com/beyond-brics/2014/01/27/guest-post-hungarys-economy-has-bucked-the-trend/>

BELPOLITIKAI VÁLSÁG

7. fejezet

Felforgatás és megőrzés: Charles de Gaulle három válsága

ILLÉS GÁBOR

„Miután mindezeknek betelt az ideje, és valami változásnak kellett történnie [...] a mindenség kormányosa elengedte a »kormányrudat«, visszavonult az őrhelyére, a mindenséget pedig a sors adta természetes hajlama visszafelé kezdte forgatni. [...] Éppen ezért az istenség, akinek rendezettségét köszönheti, mihelyt észreveszi, hogy bajban van, aggódni kezd érte, nehogy a zűrzavar annyira megtépázza, hogy esetleg felbomoljon, és a másság határtalan tengerébe süllyedjen. Aggodalmában pedig ismét a kormányrúdhoz ül, és ami a mindenség korábbi, önmagára utalt időszakában megbetegedett és föl bomlott, mindazt visszafordítja, rendbe hozza, helyreállítja a világrendet, megajándékozza a halhatatlansággal és a soha-nem-öregedés képességével. Ezzel a végére is értünk az egész történetnek.”
(Platón: Az államférfi, 272d–273e, Horváth Judit fordítása)

Charles de Gaulle politikai pályafutása bővelkedett válsághelyzetekben. Merényletek, katonai puccskísérlet, diáklázadás, általános sztrájk, polgárháborús veszély – csak hogy néhányat említsünk, második világháborús emigrációs szerepvállalását még csak nem is érintve. Ez a „kalandos” vezetői pályafutás már önmagában érdekessé teheti őt a kötet kutatási programja szempontjából: pályafutása számtalan válsághelyzetéből válogatva hasznos illusztratív eseteket találhatunk válságtipológiánkhoz, amelyek számtalan érdekes adalékkal szolgálhatnak a kötet kutatási kérdéseihez, illetve a válság és vezetés kortárs irodalma által felvetett problémákhoz. Emellett azonban még legalább egy szempontból érdemes lehet vele foglalkozni, mintegy ötven évvel politikai karrierje vége után: de Gaulle ugyanis a rendkívül reflektív államférfiak csoportjába tartozott (Mahoney 1996, 109), aki a politikai vezetéssel kapcsolatos reflexióit több művében meg is örököltette. Ezen reflexiók több eleme pedig termékeny párbeszédbe hozható Max Webernek a kutatás elméleti keretét megalapozó gondolataival.

Az írás első részében de Gaulle politikai vezetésről alkotott képének néhány elemét kísérelem meg rekonstruálni. Célom annak a szakirodalmi állításnak a problematizálása, amely szerint Weber és de Gaulle vezetésről alkotott koncepciójának közös alapja a „lehetséges művészeteként” értett *Realpolitik* lenne. A második részben három olyan válsághelyzetet elemzek, amelyekben de Gaulle kulcsszerepet játszott: az 1958-as, algériai területekről kiinduló válságot; az 1962-es, alkotmá-

nyossági problémákat felvető népszavazást; végül 1968 májusának eseményeit. Az esetek elemzéséből reményeim szerint ki fog derülni, hogy de Gaulle politikafelfogása a gyakorlatban sok tekintetben közelebb állt a „lehetetlen művészete” felforgató formulájához, mintsem a *Realpolitik*hoz. A írás harmadik részében először levonom az esetek tanulságait a kötet kutatási kérdései szempontjából; ezután pedig megkíséreltem összebékíteni olvasatomat az uralkodó de Gaulle-értelmezéssel, így módon oldva fel felforgató és megőrző vezetés paradoxonját. De Gaulle vezetéséről adott értelmezésem tehát nem élesen ellentétes az uralkodó de Gaulle-képpel, sokkal inkább hangsúlybeli különbség áll fenn köztük. Dióhéjban: De Gaulle 1958 utáni politikai cselekvése, csakúgy, mint a Platón-mottó démiurgoszáé, alapvetően egy rend megőrzésére irányul. Azonban ahhoz, hogy a rend fennmaradásához elengedhetetlennek vélt változtatásokat véghezvigye, több esetben felforgató („weberi”) cselekvés szükséges.

1. De Gaulle vezetésről alkotott képe

Ahogy közzismert, de Gaulle szembenállt a két világháború közötti francia katonai doktrínával, a Maginot-vonalra épített védekezés elvével, és az új fegyvernem, a harckocsik szerepét hangsúlyozta. *Háborús emlékiratainak* elején részletesen foglalkozik ezzel a kérdéssel (de Gaulle 1997, 7–45): az az elképzelés, hogy a „hadra kelt nemzet mintegy gátat emel”¹ (10) egy előre rögzített és megerősített arcvonal formájában, de Gaulle szerint túlzottan statikus és passzív védekezési forma, amely átadja a kezdeményezést az ellenségnek, ráadásul előre kiszámíthatóvá teszi a francia hadsereg cselekvését, a stratégiát a pusztá területvédelemre szűkítve. Palonen fogalomhasználatát (Palonen 2003) kölcsönözve mondhatjuk: a Maginot-vonal tulajdonképpen a tiszta *policy* megtestesülése, *politicking* nélkül. Azaz: egy olyan, időbeli folytonossággal rendelkező terv (*policy*), amely éppen az ellenséggel szemben korlátozza a cselekvésben rejlő virtuóz és kiszámíthatatlan elemet (*politicking*).

Mindez nem jelenti azt, hogy de Gaulle ellene lett volna bármiféle tervezésnek a háborúban. *A kard éle* című korai művében a tervező intelligencia és az ösztönösség képességeinek együttes alkalmazását tartja a jó katona ismérvének (de Gaulle 1960, 15–34). Amit veszélyesnek tart, az az előzetes tervezés szempontjának kizárólagossá válása, az *a priori* doktrínák uralma, ezek ugyanis érzéketlenek a változó körülményekre, figyelmen kívül hagyják a háborús helyzetben rejlő kontingenciát, ezáltal megfosztják a hadsereget ütőképességétől (79–101). Metaforikusan szólva: kicsorbítják a „kard élet”. A doktrínákhoz hasonlóan a parancsokkal is az a legnagyobb probléma, hogy nem képesek minden eshetőséget lefedni (27), éppen ezért

1 Vö. Machiavellinek az első fejezetben tárgyalt metaforájával.

a kiemelkedő parancsnok sajátossága, hogy bizonyos helyzetekben képes megkérdőjelezni a fegyelem rutinját – azaz megszegni a parancsot (45). A kötet elméleti keretének fogalomrendszerével élve: magas háttér-kontingencia esetén képes élni az operatív kontingencia eszközével, „szerencsejátékos, akit jobban érdekel a siker, mint a profit” (41), aki a feladatokat nem passzív engedelmességgel, hanem a maga elképzelései szerint oldja meg, tehát „saját hajójának kapitánya” akar lenni (43).

Az ilyen vezető különleges belső adottságokra támaszkodik: kezdeményező-készség, kreativitás és az „isteni szikra” jellemzi (42), „mágneses erőt” sugároz magából (63), „presztízse” természetes rátermettség, amelyet nem lehet analizálni (57).

Miért fontos a mi szempontunkból mindez? Daniel Mahoney rámutat (Mahoney 1996, 46), hogy *A kard* éléből hiányzik politikai és katonai vezetés követelményeinek világos megkülönböztetése: hol katonai vezetőkkel találkozunk, akik cselekedetei kritikus pillanatban politikai jelentőségre tesznek szert (például Lyautey, Pelissier), hol politikusokkal (Richelieu, Bismarck, Clemenceau). Mahoney szerint a világos elhatárolás hiánya szándékos: de Gaulle, bár nem tárgyalja explicit módon a politika elméleti kérdéseit, műve implicit módon mégis politikai program és önarckép is egyben. Továbbá fontos számunkra, hogy a kiemelkedő vezető fentebb ismertetett tulajdonságai sok tekintetben rímelnek Weber karizmatikus vezetőről adott leírásával (Mahoney 1996, 54).

Egy másik olvasat szintén Weberrel állítja párhuzamba de Gaulle vezetésről alkott koncepcióját, bár más elemek mentén (Clague 1975). Eszerint episztemológiai síkon a racionalista illúziókkal egyikük sem a bergsoni irracionalizmust, miszticizmust és expresszív spontaneitást szegezi szembe. De Gaulle felfogása e téren hasonló a weberi *Verstehen*hez, amely nem áll szemben a racionalitással, sokkal inkább történeti ítélőképeségként (*historical judgment*) működik, intuitív módon, de empirikus tudásra támaszkodva mérlegeli a helyzetben rejlő lehetőségeket. Azaz Weber és de Gaulle politikafelfogása a „lehetséges művészete”: önsorsrontó *Übermensch* helyett mindketten „konstruktív nonkonformistaként” látták a kíváncsú politikai vezetőt, akit a „szemmérték” (*Augenmass* – Weber) vagy „arányérzék” (*sens de la mesure* – de Gaulle) korlátoz.

Nem tagadva a fentebbi Weber-olvasat több elemének helytállóságát, megítélésem szerint lehetséges amellet érvelni, hogy Clague alábecsüli a weberi politikai vezetésben rejlő felforgató elemet. A weberi politikai vezető azon, Clague által is tárgyalt célja, hogy fellazítsa a megkövülő bürokratikus struktúrákat, időnként többet kíván pusztán *Realpolitik*nál – az ideálnál, amelyet Clague Weberhez és de Gaulle-hoz is társít. A kötetünk elméleti kerete által nagyban hasznosított Kari Palonen-féle Weber-olvasat éppen ezt a felforgató elemet hangsúlyozza a weberi politikai vezetőben: Weber alapvetően kritikusan viszonyult a *Realpolitik*khöz (Palonen 1998, 64–71; 2002, 40–42; 2014, 217–224). Szemben a „lehetséges művé-

szete” formulával, a politikát egyenesen a „lehetetlen művészeteként” értelmezve, egy episztemológiai érvet hoz fel választása mellett: „a lehetségest gyakran csak azáltal érték el, hogy a rajta túl lévő lehetetlen felé nyúltak” (idézi Palonen 1998, 136; 2002, 42). A „lehetetlen művésze”, ahogy Palonen az idézett helyen kifejti, nem pusztá valószínűségi számítás, magában foglalja a kockázatvállalást, a kevésbé valószínű sikerrel kecsegtető cselekedeteket, a lehetőségekkel (*Chancen*) való játékot is. Emellett pedig – amennyiben helyesen értelmezem Palonent – magában foglal egy felforgató, a fennálló struktúrákat megkérdőjelező, a cselekvés számára új horizontokat nyitó elemet is.²

A kérdés mindezek után az: mennyiben alkalmazható Palonen Weber-olvasata de Gaulle-ra? Mennyiben volt de Gaulle a „lehetséges művészetét” ideálnak tekintő „réálpolitikus”, és mennyiben a „lehetetlen művésze”, aki akár a drámai felforgatást is vállalta céljai elérése érdekében? *A kard éléből* fentebb idézett helyek a válsághelyzetben a szabályokat megkérdőjelező, öntörvényű vezetőről legalábbis nyitottan látszanak egy *Realpolitik*től eltérő értelmezésre. Az alábbiakban azonban nem de Gaulle írásai, hanem cselekedetei alapján teszek kísérletet a kérdés megválaszolására, késői karrierjének három válsághelyzetét elemezve.

2. De Gaulle három válsága

Az 1958-as visszatérés

1. táblázat. Az 1958-as válság kronológiája (dőlttel a politikai vezető kulcsfontosságú beavatkozásai)

május 13.: az algériai lázadás kezdete
<i>május 15.: de Gaulle első sajtóközleménye (válság mint rezsimprobléma)</i>
<i>május 19.: de Gaulle sajtótájékoztatója (imázsformálás)</i>
május 24.: egy Algírból induló ejtőernyős különítmény elfoglalja Korzikát
május 26.: de Gaulle és Pflimlin miniszterelnök találkozója
<i>május 27.: de Gaulle második sajtóközleménye (eredményes blöff)</i>
május 27.: a kormány megkésett alkotmányreformja
május 28.: Pflimlin miniszterelnök lemondása
május 29.: Coty köztársasági elnök ultimátuma a törvényhozásnak
június 1.: de Gaulle miniszterelnök

2 Gerhard Hufnagel Weber-értelmezése szerint a lehetőség (*Chance*) magában foglal egy „materiális kijelentést a társadalmi valóságról, amely a normák és intézmények szubsztanciális-ontikus megváltoztathatatlanágát vitatja, és mozgásteret nyit a cselekvésnek” (idézi Palonen 1998, 136).

A második világháború éveiben a londoni emigráns kormány vezetőjeként de Gaulle komoly politikai tőkét szerzett a háborút közvetlenül követő időszakra, és – mint látni fogjuk – a későbbi évekre is. Az európai francia területek felszabadulása után ő lett az átmeneti kormány vezetője – erről a pozícióról azonban 1946 januárjában lemondott, mivel a majdani negyedik köztársaság tervezett alkotmányáról súlyos nézeteltérései támadtak a francia pártokkal. De Gaulle víziója egy olyan politikai rendszer volt, amelyben – írja, utólag visszaemlékezve – „a kormány egyáltalán ne a parlamenttől, másként szólva ne a pártoktól függjön, hanem egy azok felett álló, a nemzet egésze által közvetlenül megbízott főhatalomtól, amely közvetlenül fejezi ki akarátát, dönt és cselekszik”, mivel csak egy ilyen rendelkezik tényleges „nemzeti legitimitással” (de Gaulle 2003, 9). Visszavonulása átmeneti jellegű volt: politikai cselekvőképességét akarta megőrizni egy későbbi, kedvezőbb alkalomra (de Gaulle 2003, 1; Merle 2007, 437). Háborús hős mivolta és ezen önkéntes ott-honi száműzetése, távollét általi jelenléte teremtik majd meg 1958-as visszatérése mitikus megkonstruálásának kereteit. A visszatérő de Gaulle önmagáról kommunikált képe, csakúgy, mint a mottó platóni démiurgosza, mitikus konstrukció. Látni fogjuk: „mitikus legitimitációra” formál igényt, és „mitikus időben” tevékenykedik (Gaffney 2010, 10–11).³

A válság, a sokk, amely lehetővé tette de Gaulle visszatérését, a francia hadsereg egyes csoportjainak önállósodása volt Algériában 1958 májusában. A területen 1954 óta felkelőkkel harcolt a hadsereg, az egész Algéria-probléma pedig a francia gyarmatok függetlenedésének sorába illeszkedett. Algéria sorsa különösen érzékeny kérdés volt az ott élő jelentős európai kisebbség (*Pieds-Noirs*) miatt, ezért is volt különösen alkalmas a politikai ellentétek kiéleződésére: a kormányzati politikával szemben Francia Algéria fenntartásának követelésére egyes csoportok részéről. Az 1958-as algíri felkelés tehát lényegét tekintve politikai válság volt (Lacouture 1993, 164), illetve a tágabb gyarmati problematika része, amelynek kezelésére való képtelenség lényegileg járult hozzá a negyedik köztársaság bukásához (Merle 2007, 447).

3 Gaffney ezeket a fogalmakat analitikus céllal használja művében, mindazonáltal nem alapozza meg őket elméletileg, sőt, még definiálásuknak sem szentel teret. Részletes elméleti alapoásra ezen tanulmány keretei között nekem sincs lehetőségem, néhány rövid és szükségszerűen elnagyolt meghatározást azonban megkockáztatok. Amennyiben elfogadjuk, hogy de Gaulle nyilvános helyzetértelmezései kulcsfontosságúak voltak az elemzendő válsághelyzetekben, a mítosz mint a politikai tudás egy formája lehet érdekes számunkra, amely „a konkrétumok gazdagságát analogizálás segítségével rendezi el, és teremt közöttük összefüggéseket” (Szabó 1998, 244 – az eredeti kiemelés). Így válik majd de Gaulle 1940 utáni háborús szerepvállalása az 1958-as, majd az 1968-as cselekedeteinek analógiájává értelemkonstrukcióban (és az állampolgárok széles rétegeinek percepciójában), legitimitást teremtve neki. A hasonlóság tartalmát a (megfelelő) rend helyreállítása alkotja majd, szerkezetét pedig egy ciklikus időstruktúra, amelynek kulcselemei az eltűnés és a visszatérés. Megítélesem szerint a Platónról kölcsönzött mottó mind a kettőt jól szemlélteti.

Három francia katona algériai lázadók általi kivégzésére válaszul május 13-án a sztrájkoló tömeg kormányzati épületeket rohamozott meg és dúlt fel – a katona-ság hol aktív, hol passzív közreműködésével. Ezután Közjóléti Bizottságot (*Comité de salut public*) hoztak létre Jacques Massu tábornok vezetésével. Másnap a párizsi kormányzat, mivel más utat nem látott a rend helyreállítására, az összes helyi hatalmat a hadseregbe ruházta. A hadsereg kormányzati tevékenységgel szembeni elégedetlensége azonban nem állt meg a Földközi-tenger partjainál: május 24-én az algériai francia csapatok ejtőernyősei vérontás nélkül elfoglalták Korzikát, és Massu kidolgozott egy hadművelleti tervet Párizs hasonló módon, illetve népfelkeléssel végrehajtott megszállására is – ez lett volna a Feltámadás hadművelet.

A hadsereg puccsa mozgásba hozta a politikai gépezetet Párizsban. A Negyedik Köztársaság – és következképpen a konvencionális válságmenedzselés – hívei összezártak, és még a felkelés napján nagy többséggel új kormányfőt választottak Pierre Pflimlin személyében. Arra, hogy pontosan hogyan is kezelte volna Pflimlin az algériai helyzetet, nem derülhetett igazán fény, mivel ezzel párhuzamosan beindult egy másik válságkezelési alternatíva is – ez volt Charles de Gaulle-é, amely lépésről lépésre háttérbe szorította a Pflimlin-félét.

Mielőtt rátérnék annak bemutatására, hogyan formálta de Gaulle megnyilvánulásai a politikai helyzetet, célszerű röviden utalni az itt vázolt értelmezés (algériai válság mint a cselekvő szempontjából exogén sokk) lehetséges problémájára. De Gaulle nevét meglehetősen korán zászlajukra tűzik a puccsisták: Massu tábornok már a felkelés estéjén tett nyilatkozatában a Közjóléti Kormányzat párizsi pandanjaként említette a Közjólét de Gaulle által megalakítandó kormányzatát; május 15-én Raoul Salan tábornok beszédét *Vive de Gaulle!* felkiáltással zárta.⁴ Még érdekesebbek az azzal kapcsolatos ellentmondó visszaemlékezések, hogy de Gaulle áldását adta-e a végül lefűjt Feltámadás hadműveletre. Nem feladatom ehelyütt az ezzel kapcsolatos historiográfiai vitákat tisztázni, megelégedhetünk azzal, hogy de Gaulle hívei „gyakran közös játszmákba keveredtek az algériai lázadókkal” (Merle 2007, 449), illetve, hogy de Gaulle nagy valószínűséggel több vasat is tartott a tűzben (Lacouture 1993, 175). Ha ezt elfogadjuk, az 1958. májusi események szemléletes példái de Gaulle azon képességének, hogy „különböző frakciókat, személyeket vagy intézményeket kijátsszon egymás ellen” (Nester 2014, 17).⁵ A felkelőkkel elhitette, hogy az ő keményvonalas Algéria-politikájukat támogatja, a politikai elittel

4 Jean Lacouture szerint erre beszéde befejezése után, visszafordultában került sor egy Léon Delbecque nevű, de Gaulle-t támogató politikus felszólítására (Lacouture 1993, 168).

5 Egy plasztikus példa a de Gaulle-féle zsarolásra: amikor a későbbiekben parlamenti megjelenése előtt a Nemzetgyűlés elnöke nehezményezte de Gaulle magatartását, utóbbi csak ennyit válaszolt: „Nos, ha a parlament követi Önt, nem lesz más választásom, mint hagyni, hogy maguk beszéljék meg a dolgot az ejtőernyősökkel; én pedig nyugdíjba vonulok, és bezárok a fájdalommal.” (Idézi Lacouture 1993, 183)

pedig azt, hogy ő az egyetlen reményük a hadsereg puccsával szemben. Mindezek mellett úgy vélem, hogy az 1958-as algíri események tekinthetők külső sokknak, mivel a dekolonizáció súlyos feszültségei és a hadsereg egyes köreinek keményvonalas nézetei de Gaulle embereinek tevékenységétől függetlenül is létező adottságok voltak. Jól példázza ezt, hogy de Gaulle Algériával kapcsolatos, hatalomra kerülése után végrehajtott *policy switch*ének (Francia-Algéria feladása, az algériai függetlenség megteremtése) következtében ellene is katonai puccsot (1961), illetve merényleteket (a leghíresebbet 1962-ben) kíséreltek meg. Amiben de Gaulle emberei szerepet játszhattak, az az elégedetlenség számukra kedvező mederbe terelése.

A háttérben folytatott egyeztetések, zsarolások és manipulációk azonban csak de Gaulle 1958-as visszatérésének egyik fontos elemét alkotják. Legalább ekkora vezetői teljesítmény volt az, ahogy néhány jól irányzott diszkurzív intervencióval elfogadtatta saját problémaértelmezését a nyilvánossággal. Ezek az intervenciók teszik az 1958-as válság eseményeit *par excellence* konstruktivista forгатókönyvvé. De Gaulle kiváló dramaturgiai érzékről tett tanúbizonyságot. A válsághelyzetekkel foglalkozó politikatudományi irodalom a válsághelyzetek nyilvánosság számára való értelmezésének (*meaning making*) három elemét különíti el: az „adatok, érvek és történeti analógiák” szelektív felhasználásaként, illetve diskurzuskoalíciók létrehozásaként értett keretezést, *framinget*; „a társadalmilag sztenderdizált és ismétlődő szimbolikus viselkedésként” értett *rituálék*at; végül a válsághelyzet vagy válságkezelési terveik egyes elemeinek elhallgatásaként meghatározott kódösítést (*masking*) (Boin et al. 2005, 82–90). Az alábbiakban ezen kategóriák segítségével kísérelem meg bemutatni, hogyan formálta de Gaulle a maga ízlése szerint a politikai helyzetet, kiegészítve egy elemmel, az imázsteremtéssel.

De Gaulle első „nyilvánosság-puccsára” május 15-én – Salan beszédének napján – került sor. A kora esti órákban kiadott egy rövid, de döntő fontosságú közleményt.

„Az állam lealacsonyodása elkerülhetetlenül maga után vonja a hozzá kapcsolódó emberek elidegenedését, zavarokat a harcoló csapatoknál, nemzeti irányvesztést, és a függetlenség elvesztését. Franciaország tizenkét éve halad ezen az úton, olyan problémák szorításában, amelyek túlságosan súlyosak, semmint hogy a pártok rezsimje képes lenne megoldani őket. Nem olyan régen a mélyponton lévő ország egésze rám bízta, hogy vezessem a megmenekülés felé.

Ma, újabb megpróbáltatásai közepette, tudatom vele, hogy készen állok ismét kezembe venni a köztársasági hatalmakat.” (Idézi Gaffney 2010, 15; Lacouture 1993, 169 – a fordítás tőlem.)

Ez a közlemény legalább három dolog miatt fontos. Egyfelől, az időzítés miatt: Salan beszédével mintegy visszahozta a köztudatba a félig-meddig már elfele-

dett de Gaulle-t, az eképpen „feltámasztott” háborús hős pedig azonnal jelezte is, hogy politikai opcióként számolni kell vele. Ezen túlmenően két elem emelendő ki: az egyik a *framing*, a másik a *masking* kategóriája alá sorolható. Egyfelől, de Gaulle tágabb értelmezési horizontot ad az egész válsághelyzetnek: az nem pusztán anomália, hanem rezsimprobléma, amelyre logikusan egy rezsimváltás lehet a megoldás.⁶ Ezzel de Gaulle nemcsak destabilizálja a kormányzat helyzetét, saját jövőbeli – ekkor még csak reménybeli – átalakításai számára készítve elő a talajt, hanem saját ítélőképességét és állhatatosságát is demonstrálja (ahogy láttuk, már 1946-ban is alkalmatlannak tartotta a negyedik köztársaság rezsimjét a megfelelő működésre). Emellett saját múltjának felelevenítésével és a jelenlegi helyzetről adott dramatikus diagnózisával létrehozta az események lineáris ideje mellett a már említett, a visszatérés struktúráján alapuló „mitikus időt” is (Gaffney 2010, 26). De Gaulle tulajdonképpen a platóni démiurgosz szerepében láttatja magát, aki „aggodalmában ismét a kormányrúdhöz ül” – feltéve, hogy a franciák igényt tartanak rá. A menekülés – visszatérés – beavatkozás/nyilatkozat – akklamáció az a Gaffney által azonosított mitikus séma, amelyet most, és majd 1968 májusának végén is követni fog (Gaffney 2010, 76). A *masking* szempontjából értelemszerűen az fontos, amiről de Gaulle hallgat. Ez pedig az, amivel a párizsi politikai elitből a legnagyobb felháborodást és riadalmat váltja ki: a kommuniké ugyanis nem ítéli el a puccsot. Ugyanakkor viszont egyértelmű szimpátiát sem nyilvánít vele. De Gaulle ezáltal a Párizs – Algír kommunikációt hárompólusúvá bővíti, önálló pólusként, vagy méginkább a két pólus közötti lehetséges közvetítőként téve fel magát a politikai térképre (Gaffney 2010, 15–16).

A *masking* jelensége ebben a pillanatban és ezen túlmenően is kulcsfontosságú de Gaulle politikája szempontjából. Ernesto Laclau populizmusról írott könyvének visszatérő alakja de Gaulle, mivel képes volt radikálisan heterogén igényekkel rendelkező társadalmi csoportokat összefogni egy diszkurzív koalícióba. Ez nyilván csak úgy volt lehetséges, hogy ő maga szubsztantív tartalom nélküli „üres jelö-

6 Emlékirataiban – utólag – így írja le ezt a momentumot: „De vajon beérjem-e annyival, hogy hamar helyreállítok bizonyos hatalmi tekintélyt, a hadsereget a kötelességére utasítom, megtalálom annak eszközét, hogy enyhítsek bizonyos időre az algériai ügy borzalmain, azután visszavonulva lehetővé tegyem egy gyűlöletes rendszer számára, hogy szabadon folytassa működését? Vagy pedig ragadjam meg a történelmi lehetőséget, amelyet a pártok csődje kínál a számomra, annak érdekében, hogy biztosítsam az államnak azokat az intézményeket, amelyek a mai kor kívánalmainak megfelelően megeremtik számára a százhatvankilenc év óta nélkülözött stabilitást és folytonosságot?” (de Gaulle 2003, 18–19) Kötetünk terminológiájával: az első opció egy strukturalista, a második egy konstruktivista forgatókönyvet hívott volna életre. De Gaulle az utóbbit választotta. Mindazonáltal érdemes megjegyezni, hogy említ még egy opciót: hagyni tovább növekedni a háttér-kontingenciát, azonnali beavatkozás helyett megvárni az első erőszakos cselekedeteket. Ezt azonban – emlékiratai szerint – a lehetséges következmények mérlegelése után elvetette.

lő” maradt (Laclau 2011).⁷ Mindezt a homályos fogalomhasználat és a „delphoi” kétértelműségek és hallgatások tették lehetővé. De Gaulle kedvenc hívozsavai is meglehetősen általánosak voltak: többek között a „nagyság” (*grandeur*), „nemzet”, „Franciaország” kifejezések sorolhatók ide (Gaffney 2010, 26; Chalaby 2002, 154).

A *rituálék* kiváló példája második fontos nyilvános intervenciója, a május 19-i sajtótájékoztató. A május 15-i kommunikéje utáni napon a szocialisták vezetője, Guy Mollet kérdéseket tett fel neki a nyilvánosság előtt szándékaival és nézeteivel kapcsolatban, de Gaulle pedig kihasználta az alkalmat, és sajtótájékoztatót hívott össze május 19-re. De Gaulle alapvetően kedvelte a kommunikáció írott sajtónál közvetlenebb formáit, mivel úgy érezte, ezeket jobban ellenőrzése alatt tudja tartani (Heinemann 2015, 84). Maga is „rituális ceremóniákként” tekintett az elnöksége alatt átlagban évente kétszer megrendezésre kerülő sajtótájékoztatókra: ezek a pompázatos külsőségekkel és de Gaulle – amikor elnökként már megtehetette – *ex cathedra* előadásaival „karizmaerősítő eseményekként” funkcionáltak (Chalaby 2002, 158–160, 169–170). Az 1958. májusi sajtótájékoztató sajátossága azonban az volt, hogy ekkor még egy civil, ráadásul a közvélemény által hosszabb ideje nem látott civil tartotta. Kulcsfontosságú volt tehát de Gaulle megnyilatkozási stílusa és megjelenése. Ezeken a területeken adottságai és jó választásai is segítették. Míg egyes baloldali ellenfelei veszélyes és monarchikus ambíciókkal rendelkező, köztársaság-ellenes figuraként akarták láttatni, de Gaulle a sajtótájékoztatón inkább egy kedélyes és gondoskodó nagyapa benyomását keltette. „Száműzetése” éve alatt láthatóan megöregedett, megöszült és meg is hizott. Nem az imázsával összeforrt tábornoki egyenruháját, hanem öltönyt vett föl, a kérdésekre pedig oldottan, helyenként humorosan válaszolt. Performansza összességében megnyugtatta a közvélemény vele kapcsolatban esetleg aggodalmaskodó részét (Gaffney 2010, 17). Maurice Duverger kérdésére, amely szerint a jogosítványok, amelyeket követel magának, nem veszélyeztetik-e a közszabadságokat, elsorolta a közszabadságokért tett korábbi szolgálatait, majd retorikusan csak annyit kérdezett: „Van bárki, aki úgy gondolja, hogy pont hatvanhét évesen fogok diktátori karriert kezdeni?” (La-couture 1993, 170). A megnyerő fellépés és a sokak számára ténylegesen problémás kérdés retorikussá változtatása jelentősen hozzájárult a kételyek eloszlatásához. A *masking* ezen a sajtótájékoztatón is kulcsszerephez jutott: de Gaulle továbbra sem volt hajlandó a nyilvánosság elé tártni tervezett algériai politikáját, a hadsereg rebellis elemeinek tevékenységét sem volt hajlandó elítélni, inkább aggodalmaik iránti megértésének adott hangot. Összességében továbbra is a konfliktusban álló felek

7 Ahogy azonban Laclau is leírja, nem lehet korlátlanul heterogén koalíciót összetartani (főleg hosszú ideig). Előbb-utóbb a konkrét ügyekben való állásfoglalás elkerülhetetlenül el fogja idegeníteni a heterogén koalíció egy részét. Ez fog történni Francia Algéria híveinek esetében, amint kiderül, hogy de Gaulle az algériai függetlenséget támogatja.

között (vagy inkább felett) álló közvetítő szerepébe pozícionálta magát (Lacouture 1993, 170).

De Gaulle nyilvános szereplése, amellet, hogy megnyugtatta a közvélemény aggodalmaskodó részét, két további következménnyel is járt: több vezető politikus is találkozott vele, a legtöbb párt körében szimpatizánsokat szerzett; a hadsereg rebellisei pedig kifejezett lelkesedéssel fogadták (algériai terveivel kapcsolatos titokzatossága ellenére). A sajtótájékoztató utóbbiak tevékenységének radikalizálódásához vezetett, lásd Korzika már említett ejtőernyős megszállását. De Gaulle találkozót kért Pflimlin miniszterelnöktől, aki ebbe végül – alighanem részben a korzikai eseményeknek köszönhetően – bele is egyezett, május 26-án találkoztak. A megbeszélésen nem állapodtak meg semmiféle konkrétumban, azonban önmagában a találkozó ténye lehetőséget adott de Gaulle számára egy harmadik diszkurzív intervencióra: a találkozó másnapján közleményt adott ki, amely így kezdődött: „Tegnap megindítottam a szokásos eljárást, amely szükséges egy olyan köztársasági kormány megalakításához, amely képes garantálni az ország egységét és függetlenségét” (idézi Lacouture 1993, 170). A továbbiakban pedig a „közrendet fenyegető cselekedetektől” való tartózkodásra intett, a katonaságtól pedig fegyelmezettséget kért. Ahogy Gaffney rámutat, a kommuniké nem volt más, mint egy merész blöff: a hadsereg aktivitása folytán de Gaulle-t az a veszély fenyegette, hogy kifut az időből, fel kell adnia mitikus közvetítői szerepét, és – amennyiben a Feltámadás hadművelet tényleg elindul – kénytelen lesz vagy nyíltan puccsistává, vagy az általa megvetett Negyedik Köztársaság védelmezőjévé válni (Gaffney 2010, 19) – vagy éppen visszavonulni. Így viszont nyomást gyakorolhatott a politikai elite: amennyiben nem kap kormányalakítási megbízást, ők lesznek felelősek a közvélemény szemében a küszöbön álló katonai puccsért. Mindez annyiban volt blöff, amennyiben de Gaulle semmiféle formális hatalommal vagy pozícióval nem rendelkezett. És a blöff végső soron sikerült: május 27-én a Pflimlin-kormány még megkísérelt egy alkotmányreformot, másnap azonban a kormányfő beadta lemondását. Coty köztársasági elnök május 29-én megüzente a parlamentnek, hogy a polgárháború veszélye miatt de Gaulle kormányalakítását tartaná kívánatosnak, és amennyiben ez nem valósul meg, le fog mondani. A zsarolás hatott: június 1-jén a Nemzetgyűlés 329–224 arányban elfogadta de Gaulle miniszterelnökségét (1959 januárjától köztársasági elnök lett). Ezután sikerült többséget szereznie terveihez is: rendkívüli felhatalmazást kapott az algériai helyzet rendezésére, hat hónapra a rendeleti kormányzás jogát, illetve egy új alkotmány megalkotásának lehetőségét. De Gaulle tulajdonképpen római értelemben vett törvényes diktátorrá vált (Aron 2005, 261).

Ami az 1958. májusi eseményekben számunkra figyelemreméltó, az az, hogy de Gaulle-nak honnan hová sikerült eljutnia alig több mint két hét alatt: a félig elfeledettségől és a negyedik köztársaság politikai elitjének iránta való gyanakvásától

a megmentő szerepéig és egy széles koalíción alapuló kormány vezetéséig. Gaffney joggal emeli ki ennek a politikai teljesítménynek az „elképesztő” voltát (Gaffney 2010, 21). Legalább ennyire fontos azonban számunkra a *hogyan*. 1958 májusának de Gaulle-ja aligha „réálpolitikus”: kiinduló helyzetéből a leghatékabban ugyanis csak azáltal lehetett elérni, „hogya rajta túl lévő lehetetlen felé nyúlt”. De Gaulle 1958-as visszatérése a hatalomba elsősorban nem a meglévő hatalom és befolyás realisztikus felméréséről és kiaknázásáról szólt, sokkal inkább a hatalom és befolyás megteremtéséről: drámával, blöffel, az erő pozíciójában lévők egymás ellen való kijátszásával. De Gaulle mint „konstruktivista”, mint a „lehetetlen művésze” volt képes visszakerülni a hatalomba. Mindezt úgy, hogy – különösen, ha elfogadjuk életrajzírójának már idézett véleményét, amely szerint több vasat tartott a tűzben, köztük a katonai puccs lehetőségét – az esetleges radikális felforgatástól sem riadt vissza, hogy tervét keresztülvigye.

Az 1962-es „leszámolás”

2. táblázat. Az 1962-es válság kronológiája (dőlttel a politikai vezető kulcsfontosságú beavatkozásai)

<i>április 14.: Georges Pompidou miniszterelnöki kinevezése (parlament provokálása)</i>
<i>május 15.: de Gaulle európai integrációt kigúnyoló beszéde (MRP provokálása)</i>
június 8.: de Gaulle tévébeszédében utal az elnökválasztási metódus esetleges módosítására
augusztus 22.: sikertelen Petit Clamart-i merényletkísérlet de Gaulle ellen
<i>szepember 12.: alkotmánymódosítással kapcsolatos népszavazás bejelentése (alkotmányossági problémák)</i>
október 5.: a Pompidou-kabinetet megbuktatja a parlament, válaszul de Gaulle feloszlatja a parlamentet
október 22.: a kubai rakétaválság nyilvánosságra kerülése
<i>október 26.: de Gaulle televíziós beszéde</i>
október 28.: népszavazás a köztársasági elnök közvetlen választásáról
november 18. és 25.: nemzetgyűlési választások

De Gaulle dramaturgiai képességeinek ismételt tanúbizonyságát adta az 1962-es politikai krízis során. Ennek érdekessége számunkra abban rejlik, hogy ebben az esetben nem volt külső sokk, sokkal inkább endogén válsággenerálásról van szó. Az 1962-es válság tulajdonképpen egy de Gaulle által megrendezett „leszá-

molás” volt közte és „a pártok” (a politikai elit döntő többsége) között (Lacouture 1993, 494; Gaffney 2010, 42).

A krízist de Gaulle alkotmánymódosítási tervezete okozta, amely a köztársasági elnök közvetlen választásának javaslatát akarta népszavazásra bocsátani. A heves ellenállás mögött többféle érvelés volt: voltak, akik a módosítás tartalmát ellenezték hevesen, és voltak akik annak formáját. Számunkra itt az utóbbi probléma az érdekes, mivel ez teszi az 1962-es eseményeket a kötet elméleti kerete által használt értelemben vett válsággá. Az alkotmány 11. cikkelye, amelyre de Gaulle hivatkozott, lehetővé teszi az államfő számára, hogy az államhatalom szervezetét illető jogszabálytervezeteket népszavazásra bocsássa. De Gaulle erre való hivatkozása azonban figyelmen kívül hagyta a 89. cikkelyt, amely kifejezetten az alkotmány módosítására vonatkozik, és rögzíti, hogy ilyen tervezeteket csak a parlament előzetes jóváhagyásával lehet népszavazásra bocsátani (Lacouture 1993, 490–492). Mindez nyilvánvalóan azért érdekes, mert a de Gaulle vezette, széles koalíción nyugvó kormány alkotmányozásának eredménye volt. A tábornok tehát a saját maga által (igaz, 1958 nyarán, bizonyos fokú kompromisszumkényszer alatt) kreált alkotmányt sem tekintette a politikai cselekvés abszolút korlátjának. Palonen kategóriáival élve: amíg az algériai kérdésben végrehajtott *policy switche* (pontosabban: álláspontja homályosságának fokozatos eloszlátása Francia Algéria hívei számára kedvezőtlen irányba) a *policy* cselekvést korlátozó szerepének másodlagosságára világított rá, addig az 1962-es válság azt mutatta meg, hogy a *polity* sem garantáltan effektív korlátja a politikai cselekvésnek az Ötödik Köztársaságban.

Ez a cselekvés azonban értelemszerűen nem magányos cselekvés, hanem bizonyos értelemben együttes, „összhangban cselekvés” volt: de Gaulle rendre népszavazásra bocsátotta legfontosabb reformterveit. Ez pedig igen kellemetlen helyzetbe hozta a „hatalom túlzott személyhez kötöttsége ellen fellépő meggyőződéses demokratákat”, hiszen „a franciák sosem szavaztak annyiszor, mint az ötödik köztársaság idején” (Merle 2007, 452). A népszavazások, bár politikai rituálévá váltak, mégsem pusztán szimbolikus aktusok voltak: volt közvetlen és megfogható következményük. Egyértelmű volt ugyanakkor, hogy az „összhangot” létrehozó „karmester” de Gaulle: a reformtervek az ő víziójából származtak, és általában ő szolgáltatta a meggyőző performanszt, drámai körítést is, karizmatikus tőkéjét felhasználó cselekedetek (*charisma-spending actions* – Chalaby 2002, 169–170), például televíziós beszédek formájában. Ezért nem az arendti participatorikus politikakép, sokkal inkább a weberi, plebiszcitumra támaszkodó karizmatikus vezér mintapéldányát szokás látni de Gaulle-ban (Aron 1971, 254; Körösenyi 2016). De Gaulle ráadásul általában azt a további mobilizációs eszközt is bevetette, hogy a népszavazás eredményességéhez kötötte hivatalban maradását (1969-ben majd egy eredménytelen népszavazás vezet lemondásához).

Az 1962-es válság kirobbantására az adhatta a motivációt de Gaulle számára, hogy az exogén fenyegetések, amelyek hatalomra juttatták, elmúltak: az 1962. márciusi eviani egyezményekkel megoldódott az algériai dekolonizáció, illetve a hadsereg sem jelentett már intézményes veszélyt: 1961-ben Algírban a „tábornokok puccsa” de Gaulle leváltására kudarcba fulladt. A politikai elit nagy része, amely 1958-ban félelemből besorolt de Gaulle mögé, de gyanúval figyelte az elnöki hatalom koncentrálását és de Gaulle „dramatizált köztársaságát”, a régi normalitáshoz való visszatérésben, a köztársaság „dedramatizálásában” reménykedett (Gaffney 2010, 42; Merle 2007, 451). De Gaulle számára meghatározó volt az 1945-ös tapasztalat, amikor az újjáalakuló parlament megpróbálta szoros korlátok közé szorítani cselekvési szabadságát. 1961 júniusában így jellemezte saját kilátásait és a pártok vele szembeni attitűdjét egyik ismerősenek: „Amint megkötjük a békét [ti. az algériai lázadókkal – I.G.], megpróbálnak majd levadászni. Akkor fogok támadni” (idézi Lacouture 1993, 484). Az egy hónappal az eviani egyezmények megkötése utáni provokációját (a parlamenten kívüli Georges Pompidou-t nevezte ki miniszterelnöknek) a parlament még szűk többséggel „lenyelte”. Az ez utáni események jól példázzák, hogy de Gaulle nemcsak a helyzet dramatizálására, hanem a konfliktusgenerálásra is kiválóan használta nyilvános performanszait (Gaffney 2010, 41).

Utóbbira példa május 15-i sajtótájékoztatója, amelyben lekicsinylő szavakkal beszélt az európai integrációról. Pompidou kinevezéséhez hasonlóan ez is provokáció volt, olyan, amellyel azonnal lemondásra készítette Pompidou kormányának az integrációpárti MRP (*Mouvement Républicain Populaire*) által delegált tagjait. Egy június 8-i tévébeszédben már utalt egy, az elnök választásának módját érintő alkotmánymódosításra. Az augusztus 22-én az életét kis híján kioltó Petit Clamart-i merénylet kiváló *framing*-lehetőséget biztosított de Gaulle számára a reformtervezet bejelentésére. Egyfajta *focusing event*-ként próbálta beállítani, amely a de Gaulle utáni stabilitás és cselekvőképesség problémáját veti fel. Egy októberi televíziós beszédben például így:

„Az ellenem elkövetett vagy tervezett merényletkísérletek arra szorítottak, hogy amíg tehetem, biztosítsam, hogy utánam is egy stabil köztársaság maradjon. Ez pedig megköveteli a köztársaság csúcsán való stabilitást. Francia férfiak és nők, a törvénytervezet, amelyet Önök elé terjesztek, a Köztársaság Elnökének, az Önök elnökének közvetlen választását javasolja. Semmi sem inkább republikánus. Semmi sem demokratikusabb.” (Idézi Lacouture 1993, 492 – a fordítás tőlem)

Ugyanígy kapóra jött számára egy hasonlóan keretezhető esemény: egy héttel a szavazás előtt robbant ki a kubai rakétaválság, amellyel kapcsolatban de Gaulle egy, a pártok régi rendszerébe visszacsúszó, cselekvésképtelen Franciaország rémképét vázolta egy extrém bizonytalanságokkal teli világban:

„Francia férfiak és nők, biztos vagyok benne, hogy »igen!«-t fognak mondani! Biztos vagyok, mivel tudják, a mi oly veszélyes világunkban Franciaország nem maradhatna fenn, ha visszacsúszna a tegnapi cselekvésképtelenségébe.” (Idézi Lacouture 1993, 493 – a fordítás tőlem)

Tervezetét szeptember 12-én jelentette be, heves ellenállást váltva ki a pártokból, amelyek a „nem kartelljébe” tömörültek, a kommunistákon és a de Gaulle-hoz köthető UNR-en (*Union pour la Nouvelle République*) kívül (előbbieket szintén el-lenezték a módosításokat). A parlamentben megbuktatták Pompidou kabinetjét, a népszavazási kampányban pedig a diktatúra veszélyét hangsúlyozták. Előbbire válaszul de Gaulle feloszlatta a parlamentet, és új választást írt ki a népszavazás utánra.

Bár a rendelkezésre álló befolyás és erőforrások tekintetében de Gaulle nyilvánvalóan jobb helyzetben volt, mint 1958-ban, mindazonáltal a népszavazás kiírása legalábbis kockázatos volt. Erre talán elég annyit említeni szemléltetés gyanánt, hogy a gaulle-ista UNR–UDR szövetség (a reform egyedüli támogatója a pártok közül) egymaga az egy hónappal a népszavazás után megrendezett választásokon valamivel kevesebb mint a szavazatok 32%-át kapta meg. Ez a korábbi szereplések fényében kivételesen jó eredménynek számított, mindazonáltal jól mutatja azt is, hogy ha a választók pártpreferencia szerint szavaztak volna a népszavazáson, de Gaulle esélyei a „nem kartelljével” szemben igen csekélyek lettek volna. Ahogy ő is tudta, a teljes politikai osztállyal állt szemben (Lacouture 1993, 493). A népszavazás eredménye azonban azt mutatja, hogy de Gaulle-nak sikerült eredményesen a pártok által uralt, cselekvésképtelen Franciaország *versus* a cselekvőképes új köztársaság közötti választásként kereteznie a népszavazást. Sokatmondó, hogy 1962-ben használta a leginkább karizmatikus tőkéjét: ebben az évben elmondott tizenegy televíziós beszéde sokkal magasabb az évi átlagos beszédszámánál (Chalaby 2002, 152). A televíziós beszédek tehát egyszerre szolgáltak a népszavazás fontosságát ismétlődően aláhúzó rituálékként, és biztosítottak fórumot a fent említett külső események keretezésére.

A népszavazáson végül majdnem 62% szavazott igennel reformtervezetére, a novemberi választást pedig a gaulle-ista szövetség nyerte, és Giscard d’Estaing Független Republikánusaival szövetkezve abszolút többséghez jutott a Nemzetgyűlésben. De Gaulle megnyerte a saját maga által szervezett leszámolást, szemben szinte a teljes politikai éllel. Ahelyett, hogy elfogadta volna a pártok által óhajtott játékszabályokat – amelyek kialakításában az 1958-as alkotmányreform során neki is szerepe volt –, az operatív kontingencia eszközével megkérdőjelezte azokat, és újakat fogadtatott el. Az 1962-es válságot ő maga foglalta össze egy játékmetaforával a legtalálóbban: „az úgynevezett pártok úgynevezett vezetői természetesen szívesebben folytatták volna a *belote* játékot [francia kártyajáték, amelyben általá-

ban négy játékos vesz részt, két csapatot alkotva – I.G.]. De én arra kényszerítettem őket, hogy játsszunk pókert. Abban pedig senki sem jobb nálam” (idézi Lacouture 1993, 495 – a fordítás tőlem).

Az 1968-as „megfoghatatlan” válság

3. táblázat. Az 1968-as válság kronológiája (dőlttel a politikai vezető kulcsfontosságú beavatkozásai)

május 2.: a hallgatói tiltakozások miatt bezárják a nanterre-i bölcsészkart
 május 3.: a hallgatók beveszik magukat a Sorbonne-ra, barikádok emelve
 május 10–11.: barikádok és utcai harcok Párizs utcáin, rohamrendőrség bevetése
 május 11.: Pompidou miniszterelnök visszatér az országba
 május 13.: több szakszervezet sztrájkra szólít fel
 május 14.: de Gaulle elutazik Romániába
 a Renault-gyár elfoglalása, az ipari dolgozók tiltakozásának
 radikalizálódása
 május 24.: *de Gaulle csalódást keltő tévébeszéde*
 május 27.: a grenelle-i egyezmények megkötése a kormány és a szakszervezetek
 között
 május 29.: *de Gaulle eltűnése* (figyelem középpontjába kerülés)
 kommunista tüntetés
 május 30.: *de Gaulle visszatérése és nagyhatású rádióbeszéde* (lemondás
 elutasítása, új választások bejelentése, ellenségkép kreálása)
 többszázezres gaulle-ista felvonulás Párizsban
 június 23., 30.: gaulle-ista siker a választásokon

Az 1968. májusi franciaországi események komplex elemzése jócskán meghaladná e tanulmány kereteit. Következésképpen azokra fogok fókuszálni, amelyek az esetnek a kötet elméleti keretében való vizsgálatához feltétlenül szükségesek. Nem vitatva, hogy az események legalábbis részben tekinthetők a korábbi kormányzati politika nem szándékolt következményeinek – például az egyetemek túlszűfolttsága, a kormányzat és egyes hallgatói csoportok egymás melletti elbeszélése révén –, ezeket, a kötet elméleti keretének szellemében, a politikai vezető szempontjából exogén tényezőknek tekintem.

Az egyetemeken már a megelőző hónapokban komoly feszültségek voltak: Nanterre-ben március végén fel kellett függeszteni az oktatást a hallgatói mozgalmak miatt. A nanterre-i bölcsészkar május 2-i bezárása vezetett el a tiltakozások Párizsba, a

Sorbonne-ra terelődéséhez. Az egyetemet végül a rendőrség tisztította meg a hallgatóktól, a tüntetések azonban folyamatossá váltak, és a május 10-éről 11-ére virradó éjszaka utcai barikádharcaiban tetőztek, amelyek során rohamrendőröket kellett bevetni. Molotov-koktélok, felgyújtott autók és könnygázfüst uralták Párizs utcáit. Az este mérlege több száz sebesült volt. Ez volt a válság első etapjának tetőpontja.

A második etap május 13-án kezdődött, amikor több szakszervezet is huszon-négy órás sztrájkra szólított fel. Ugyanaznap háromszázezer fős békés tüntetést is szerveztek. A sztrájkmozgalom napról napra nőtt, a gyári munkások köréből kiinduló kezdeményezéshez csatlakoztak többek között a közlekedésben dolgozók (francia vasúttársaság, párizsi tömegközlekedés) is. Egyes becslések szerint összesen nagyjából hétmillió, mások szerint tízmillió ember tette le a munkát (Ferwagner 2008, 207; Gaffney 2010, 78). Emellett pedig a sztrájkok 14-étől kezdődően egyre inkább kicsúsztak a szakszervezeti vezetők kezéből. Ennek következménye lett például az Odéon Színház és a Renault-gyár megszállása, illetve az, hogy a kormánnyal kötött, többek között béremeléseket és munkaidő-csökkentést tartalmazó május 27-i megállapodást az egyik legnagyobb szakszervezeti konföderációnak, a CGT-nek (*Confédération générale du travail*) nem sikerült a gyári munkásokkal elfogadtatnia. Így a válság nem oldódott meg, a sztrájk és a gyűlésezések folytatódtak. Május 29-ére az (eseményekben egyébként inkább mérséklő szerepet betöltő) kommunisták jelentettek be nagy tüntetést, két szocialista vezető, François Mitterrand és Pierre Mendés-France pedig jelezték, hogy készek lennének kormányt alakítani. Ezek után következett a hirtelen fordulat és a válsághelyzet de Gaulle általi gyors megoldása. Ennek ismertetése előtt azonban vegyük szemügyre, hogyan viselkedett a vezetés az eddigiekben. A vezetői cselekvés szempontjából az események négy szakaszra oszthatók.

Az *első szakaszban* (május 11-ig) de Gaulle nem tulajdonított különösebb jelentőséget az eseményeknek, „egy százaléknyi lázongó” művének tartotta a történeteket, akik terrorizálják a „kilencvenkilenc százaléknyi birka tömeget”; az egyetemi reformot szükségesnek tartotta, mindazonáltal elzárkózott attól, hogy tárgyaljon a lázongó diákokkal (idézi Ferwagner 2008, 203).

A *második szakaszban* (május 11-től 18-ig) egyfelől az előző éjszaka eseményei folytán láthatóvá vált a helyzet súlyossága, másfelől pedig hazatért iráni és afganisztáni útjáról de Gaulle miniszterelnöke, Georges Pompidou. Energikus fellépése olyannyira meggyőzte de Gaulle-t, hogy gyakorlatilag teljességgel hozzá „delegálta” a helyzet menedzselését, Pompidou pedig a „vidám kapituláció” (Lacouture 1993, 533) stratégiáját választotta, próbálva engedni az egyetemisták minél több követelésének (a lezárt Sorbonne megnyitása, letartóztatott egyetemisták szabadon engedése). Jean Lacouture az idézett helyen egyenesen azt állítja, hogy ez a „delegálás” – illetve de Gaulle önkéntes félreállása – olyan mértékű volt, hogy Napóleon

száz napos uralma óta senki nem monopolizálta olyan mértékben a hatalmat, mint Pompidou azokban a napokban. Bár 13-án sztrájkra szólítottak fel a szakszervezetek, és nagy tüntetést tartottak, az békés volt, így de Gaulle végül úgy döntött, elutazik tervezett romániai vizitjére. Másnap kezdett világossá válni, hogy ismételten alábecsülte a helyzet súlyosságát, ekkor kezdett ugyanis a sztrájk túllépni a békés és szervezett kereteken.

A *harmadik szakaszban* (május 18-tól 29-ig) a türelmét vesztő és romániai vizitjét idő előtt megszakító de Gaulle is aktívan bekapcsolódott a válsághelyzet kezelésébe, azonban Pompidou lemondását sem fogadta el. Így tulajdonképpen párhuzamosan tevékenykedtek: Pompidou tárgyalta a szakszervezetekkel,⁸ de Gaulle pedig – miközben a sztrájkolók száma egyre nőtt – május 24-én eddig beváló karizmatikus akciójához folyamodott, és televíziós beszédben fordult az állampolgárokhoz. A feladatmegosztás alapvetően logikus volt: míg de Gaulle-nak kiváló érzéke volt a drámához, a rendkívüli helyzetekhez, és a tágabb értelemben vett közvélemény-formálásához, a kisebb, szervezettebb, markánsabb ideológiai profillal rendelkező érdekcsoportokkal való egyezkedés a gyengéi közé tartozott. Egyfelől untatta az egyezkedés aprólékossága, másfelől fellépése, stílusa sem tudott igazán érvényesülni ilyen „érdekeltebb” hallgatóság előtt (Hoffmann 1990, 81; Moravcsik 2000, 56–57). De Gaulle május 24-i beszédében bejáratott rituáléját javasolta az állampolgároknak: népszavazást arról, hogy megbízzák-e őt az egyetemi és gazdasági reformmal. Mindehhez a szokásos kvázi- zsarolás is társult: amennyiben a nemek győznek, lemond.

A beszéd váratlan kudarcára, hatástalanságára több tényező együttesen adhat magyarázatot. Egyfelől, Pompidou és de Gaulle cselekvése a hatást tekintve egymás ellen dolgozott: de Gaulle drámai gesztusa elvette Pompidou egyeztetéseinek a súlyát (Gaffney 2010, 170). Sőt, kölcsönös is lehetett a negatív hatás: Pompidou tárgyalásai is csorbíthatták de Gaulle drámájának az élet. Mindez tekinthető a párhuzamosan cselekvő hatalmi centrumokból adódó problémának, amely azonban talán – a de Gaulle-ra 1958-ban egyébként jellemző – jó időzítéssel kiküszöbölhető lett volna. Emellett a beszéd igazából a hallgatósága egyik csoportját sem tudta meggyőzni: a szűkebb, érintett közönséget de Gaulle fent említett általános stílus- és karakterjegyein túl generációs szakadék is elválasztotta a lázadó egyetemistáktól;⁹ tradicionális vidéki hívei számára pedig a reformok elmosódott ígérete nem volt elég határozott üzenet (Lacouture 1993, 538; Ferwagner 2008, 208).

8 Ezen tárgyalások értelmezhetőek a gyári munkások tiltakozásának az egyetemisták lázongásairól való leválasztásaként (Gaffney 2010, 70), tehát egyfajta *divide et impera* taktikaként.

9 Jól mutatja ezt az is, ahogy a de Gaulle által tudatosan nyilvánosságra hozott jelszó: „Reform – igen! Kupleráj [chienlit] –nem!” félresikerült. A „chienlit” archaikus kifejezés, amelyet de Gaulle az utcai randalírozásra értett, azonban eredetileg „ágyba piszkítást” jelent, ezáltal pedig újabb municiót szolgáltatott a lázongó egyetemistáknak az elnökön való gúnyolódásra (Ferwagner 2008, 206).

A beszéd sikertelenségét jól mutatta az utcai erőszak terjedése a párizsi utcákon ugyanazon az éjjelen. Életrajzírója szerint nemcsak hagyományos bázisának bizalma rendült meg a tábornokban, hanem önmagába vetett hite is: május 25. és 28. között de Gaulle a visszaemlékezések szerint csak önmaga árnyéka volt (Lacouture 1993, 538–540).

A válság *negyedik szakasza* (május 29. és 30.) a máig talán legvitatottabb és legtöbbet elemzett epizód, a helyzet voltaképpeni megoldódása. Ennek kulcseseménye, hogy de Gaulle május 29-én – kormányfőjét, és néhány beavatotton kívül mindenkit tudatlanságban hagyva – eltűnik. Családjával együtt Baden-Badenbe megy, régi ismerőse, Massu tábornok főhadiszállására, majd egy vele való hosszabb beszélgetés után végül visszatér Párizs közeli birtokára. Másnap – a sikertelen televíziós beszéddel éles kontrasztot alkotó – nagyhatású rádióbeszédet mond, amelyben bejelenti a parlament feloszlását. Ezt követően sokszázazres gaulle-ista tüntetésre kerül sor. A gaulle-ista diadal a júniusi választásokon tulajdonképpen pontot tesz a válsághelyzet végére.

De Gaulle eltűnésével és visszatérésével kapcsolatban a döntő vita akörül folyik, hogy vajon tényleges kétségbeesésből, a menekülés szándékával érkezett-e de Gaulle Baden-Badenbe, és Massu rábeszélésére változtatta meg álláspontját, vagy pedig egy tudatosan megtervezett, és de Gaulle által színpadra vitt drámáról van-e szó. Mivel nem célom a vita eldöntése, elsődlegesen a de Gaulle eltűnése által kiváltott hatásra fókuszálni.¹⁰

Ami nehezen vitatható: de Gaulle rejtélyes eltűnése és visszatérése kulcsmozzanat volt a válsághelyzet megoldódásában. Először, eltűnésének híre őt emelte az érdeklődés középpontjába, és május 30-i beszédével a nyilvánosságban saját maga által kreált vákuumot tölthette be. Másodszor, az eltűnés – visszatérés – beavatkozás – bejelentés – akklamáció (utóbbi alatt értve a júniusi választásokat) az a mitikus séma volt, amelyet a franciák jól ismertek – ha máshonnan nem, de Gaulle 1958-as hatalomba való visszatéréséből (Gaffney 2010, 76). De Gaulle tehát ismét úgy léphetett fel, mint aki meg akarja menteni az Ötödik Köztársaság rendjét attól, hogy „felbomoljon, és a másság határtalan tengerébe süllyedjen”. Harmadszor, érdemes ismét hangsúlyozni a politikai mítoszban meglévő „eldönt-

10 Érdemes megjegyezni, hogy *A kard* élében de Gaulle hangsúlyozza a titokzatosság, rejtélyesség szerepét az eredményes vezetésben (de Gaulle 1960, 58–59). Mindazonáltal Jean Lacouture részletes elemzésében (Lacouture 1993, 544–558) amellet foglal állást, hogy de Gaulle-nak – hasonlóan 1958-hoz – több terve is lehetett, amikor elindult Baden-Badenbe, tehát kétségbeesése semmiképpen sem volt tettetett. Bár a drámai eltűnés és visszatérés végül óriási hatást váltott ki, a cselekvésben lévő kontingencia (Kontingenz im Handeln) itt nem olyan értelemben volt jelen, hogy a cselekvő előre eltervezett módon elbizonytalanította környezetét, és ezzel előnyt szerzett, sokkal inkább olyan értelemben, hogy ő sem tudta pontosan, mit fog cselekedni. Ahogy Lacouture fogalmaz: „Melyik megtévesztő lehet jobb az őszinte megtévesztőnél, az emberről, aki hezitál kétféle megtévesztés, önmaga megtévesztése és mások megtévesztése között?” (Lacouture 1993, 558)

hetetlenségi pontot”. De Gaulle nem a politikai helyzet egyértelműbbé tételével, a háttér-kontingencia csökkentésével lesz úrrá a helyzeten, sokkal inkább saját maga kiszámíthatatlanságának középpontba emelésével, tetteinek, szándékainak homályosságával – azaz operatív kontingenciával. Ilyen értelemben roppant fontos, hogy de Gaulle a hadsereghez utazott, de hogy egészen pontosan nem lehetett tudni, miről is beszélgetett Massuvel. Ennek a bizonytalanságnak még nagyobb jelentőséget kölcsönzött beszédében a lázongók elleni, alig becsomagolt fenyegetése: „Amennyiben ez a kényszerhelyzet folytatódik, az alkotmánnyal összhangban a választásoktól eltérő eszközöket kell majd bevetnem, hogy fenntartsam a Köztársaságot.” (Idézi Lacouture 1993, 557 – az érthetőség kedvéért: a francia köztársasági elnök a fegyveres erők főparancsnoka is egyben – a fordítás tőlem). Negyedszer, a *framing* is erőteljesre sikeredett. Május 30-i beszéde – a háborús évekre emlékeztető módon – nem televízióban, hanem rádióban hangzott el. Ebben bejelentette, hogy nem hajlandó lemondani. Politikai tanácsadói hatására de Gaulle elállt a népszavazástól, és helyette választások kiírását jelentette be, amelyen a franciák kinyilváníthatják akaratukat, „ha csak nincs szándék arra, hogy az egész francia népet megakadályozzák ebben”. Azaz, az utcai zavargásokat a demokratikus akaratnyilvánítással állította szembe, illetve megfogható ellenfelet is kreált a „totalitárius kommunizmus” képében, amely „diktatúrával fenyegeti” Franciaországot.¹¹

De Gaulle határozott fellépése és fenyegetése, a választások ígérete, a normalitáshoz való visszatérés igénye az állampolgárok nagy részénél, a határozott rendészeti beavatkozások mind hozzájárulhattak ahhoz, hogy a május 30-i beszéd után a tiltakozások és sztrájkok fokozatosan elhaltak, a válsághelyzet véget ért. A június 23-án és 30-án megrendezett nemzetgyűlési választásokon a gaulle-isták a francia parlamentarizmus történetének legnagyobb győzelmét aratták, 353 képviselői helyet szerezve meg a 486-ból.

3. Elméleti következtetések

A tanulmány utolsó részeként megkíséreltem jobban összekapcsolni az empirikus eseteket a kötet kutatási kérdéseivel, illetve néhány ponton válság és vezetés problémájának nemzetközi irodalmával. Ezután a bevezetőben felvetett elméleti kérdésre, Weber és de Gaulle cselekvésképeinek kapcsolatára szeretnék visszatérni.

¹¹ Ez különösen annak fényében figyelemre méltó, hogy a Francia Kommunista Párt igazából nem volt érdekelt de Gaulle bukásában. Egyfelől, mivel féltek egy bukása után esetleg létrejövő jobboldali katonai rezsimtől. Másfelől, Moszkvának sem állt érdekében az Egyesült Államokkal tradicionálisan feszült viszonyban álló elnök távozása (Ferwagner 2008, 209).

De Gaulle válságai a kötet kutatási kérdései felől nézve

A három vizsgált válsághelyzet mindegyike belpolitikai válságnak tekinthető, még akkor is, ha az 1958-as helyzetben az algériai felkelőkkel vívott harc fontos eleme volt a kialakuló politikai helyzetnek.

Egyik kutatási kérdésünk (lásd az 1. fejezetet) a politikai cselekvők egymáshoz való viszonyára vonatkozott. A szorosan értelmezett *konszenzus tézis* sem 1958-ban, sem 1962-ben nem érvényesült. 1958-ban a polgárháború réme miatt létrejött ugyan egy szélesebb koalíció, ez azonban rövid életűnek bizonyult (a szocialisták például már 1959 januárjában elhagyták a kormányt, többek között de Gaulle elnöki szerepfelfogása miatt). A konszenzus tehát sem hosszú életű, sem teljes nem volt (a kommunista párt elutasította de Gaulle jelölését, a szocialistáknak is csak mintegy fele támogatta; a CGT nevű, korábban említett szakszervezeti konföderáció például de Gaulle esetleges visszatérésének megakadályozása érdekében sztrájkfelhívást adott ki), és a polgárháború elkerülésének közös óhajára korlátozódott. Annyiban mégis fontos volt de Gaulle-nak ez a részleges konszenzus, hogy mozgásteret teremtett számára azáltal, hogy visszaemelte az intézményes politikai szereplők sorába. 1962-ben azonban már éppen az ellentétek polarizálásával, a régi szövetségesektől való megszabadulással teremtett magának mozgásteret, illetve egy intézményes korlát, az alkotmány finoman szólva is „kreatív” értelmezésével (*polarizációs tézis*). Két kutatási kérdésünk (a politikai cselekvők viszonyára és a vezetés lehetőségstruktúrájára vonatkozó) tehát kétféleképpen is összekapcsolódhat: adott esetben mind a részleges konszenzus, mind a polarizáció növelheti a politikai vezető mozgásterét.

Egy másik kutatási kérdésünk a politikai vezető lehetőségstruktúrájára vonatkozott. Az 1958-as és az 1962-es politikai krízisek plasztikusan szemléltetik, hogy a vezetés lehetőségei politikai válságok esetében nem strukturális adottságok, legalábbis abban az értelemben semmiképpen sem, hogy a domináns értelmezések vagy diskurzuskoalíciók mozdíthatatlan korlátokat állítanak a cselekvő elé (a „struktúra” fogalmára a következő pontban még visszatérek). A politikai válságok esetén egy vezető számára számtalan cselekvési út kínálkozik, hogy mozgásterét növelje (*mozgástér tézis*). De Gaulle pedig kiemelkedően effektív volt, amennyiben egy szélesebb és viszonylag passzív közönséggel kellett elfogadtatnia terveit (Hoffmann 1990). Másképp megfogalmazva: a plebiszcitárius (vezér)demokrácia relatíve passzív nézője (Körösényi 2005, Green 2010) ideális célközönség volt de Gaulle, az „első számú illuzionista” (Hazareesingh 2015, 178) számára, akinek „nem volt párja az izgalom előidézésében” (Hoffmann 1990, 81). Akik 1958-ban „tűzoltónak” tekintették de Gaulle-t, azoknak hamar rá kellett döbenniük, hogy sokkal szélesebb körű cselekvési tervekkel rendelkezik, semmint pusztán a polgárháború megakadályozása vagy az algériai kérdés megoldása (utóbbit ráadásul

az őt támogatók széles köreinek várakozásaival ellentétes irányban oldotta meg). Bár gyakorlatilag római diktátori felhatalmazást kapott (Aron 2005, 261–262), feladata végeztével nem állt szándékában visszaadni az általa megvetett pártoknak a kormányrudat. De Gaulle elsőrangú „konstruktivistának” illetve kivételes drámai érzékkel rendelkező politikusnak bizonyult, aki képes akár külső kihívások radikális átértelmezésére (1958 nem a hadsereg fegyelmetlenségéről, hanem a rendszer alapjainak ingatagságáról szól), akár diszkurzív eszközökkel való „feltalálására” (a szövetséges MRP elidegenítése és az ellene elkövetett sikertelen merénylet felhasználása alkotmányreform-terveinek érdekében). Az 1958-as válság a nemzetközi irodalom szóhasználatával nevezhető „napirendformáló válságnak” (*agenda-setting crisis* – Boin et al. 2005, 96–97; Boin et al. 2008, 19), amennyiben lehetőséget teremtett de Gaulle számára az algériai események radikális „átkeretezésére”. Ezzel szemben 1962-ben nemcsak átértelmezte, de „elő is állította” a válságot.

1968 válság és politikai cselekvés kapcsolatának egy másik fontos aspektusát illusztrálja, amely túlmutat a fentebb tárgyalt kutatási kérdéseken. Nem(csak) az értelmzés nyilvános megkonstruálása, hanem az események megértése (*meaning making*, illetve *sense making* – Boin et al. 2005) is kulcsfontosságú egy válság során való cselekvéskor. Bizonyos esetekben ez kifejezetten nehéz feladat, ilyenkor beszélhetünk „fel nem fogható válságokról” (*incomprehensible crises* – Boin et al. 2005, 96; Boin et al. 2008, 19). „Megfoghatatlan volt” – idézi Raymond Aron egyetértően de Gaulle 1968-as zavargásokról alkotott véleményét, az eseményekkel kapcsolatos általános értetlenséget szemléltetendő hozzátéve, hogy a pártjáról könyvet író kommunista vezető, Waldeck-Rochet nem akarta művét a nyár előtt megjelentetni, mivel „addig semmi nem történik” (Aron 2005, 326). Az egyetemi hallgatók elégedetlenségének már hónapok óta voltak jelei, azt azonban nehéz lett volna megjósolni, hogy tiltakozásuk óriási méretű sztrájkot is ki fog váltani, illetve hogy a sztrájkolók kicsúsznak a szakszervezetek irányítása alól. Ám még ha el is fogadjuk az 1968-as események erősen kontingens természetét, de Gaulle magatartása legalább egy ponton problematizálható (anélkül, hogy kasszandrai kvalitásokat várnánk el a vezetőtől): méghozzá ott, hogy amint a helyzet súlyossága egyre inkább nyilvánvalóvá vált, nem tudta megadni „közönségének” azt a drámát, amelyre az általa létrehozott „diszkurzív» köztársaság” (Gaffney 2010, 7) épült. Május 24-i tévébeszéde, bár szokás szerint népszavazást indítványozott, a szakirodalmak egybehangzó értékelése szerint csalódást keltő volt, utána pedig de Gaulle napokra passzivitásba vonult. Amint egy meggyőző előadással visszanyúlt az 1958-as forgatókönyvhöz, a válság szinte azonnal megoldódott. A kezdeti kudarc arra utal, hogy egy plebiszcitárius (vezér)demokráciában kulcsfontosságú a vezető performansa, mind az állampolgárok tágabb, mind saját támogatói szűkebb körének meggyőzéséhez. A perszonalizáltság és a politikai cselekvők piramisszerű elrendezettsége végső

soron sebezhetővé teheti a rezsimet: válsághelyzetben ugyanis minden, a piramis csúcsán álló politikai vezető aktuális „formáján” múlik (Gaffney 2010, 84). Tehát paradox módon a politikai vezető cselekvését középpontba állító strukturális elrendezés (esetünkben az ötödik köztársaság) egy bizonyos értelemben mégis válhat a vezetést kihívás elé állító strukturális korláttá: amennyiben a vezető nem cselekszik a követők által elvárt módon (esetünkben drámai módon, „mitikusan”), az egész berendezkedés meginoghat. Ez már továbbvezet minket a tanulmány elején feltett kérdéshez: mit mond el nekünk de Gaulle három válsága struktúra és cselekvés viszonyáról? Erre a kérdésre a következő részben kísérek meg választ adni. Az elemzett válsághelyzetek néhány, a kutatás elméleti kerete szempontjából releváns aspektusát alább a 4. táblázat foglalja össze.

A felforgató rendteremtő

Az 1. pont végén azt a kérdést tettem fel, vajon mennyiben tekinthető de Gaulle politikai vezetése felforgatónak. Az empirikus esetek alapján sokkal inkább, mint hogy politikai cselekvésről alkotott felfogását a „lehetséges művészete” kategóriája pontosan leírhatná. 1958-as és 1962-es tevékenysége is sokkal inkább hasonlított a „lehetetlen művészetére”, amely a „lehetetlen felé nyúlás” révén ért el sikereket: hol blöffel (1958. május 27-i nyilatkozata a kormányalakítás megkezdéséről), hol a nála éppen befolyásosabb szereplők egymás ellen való kijátszásával (a hadsereg és a negyedik köztársaság politikai elitje), hol az ügye szempontjából szerencsés események hatásos dramatizálásával (a Petit Clamart-i merényletkísérlet és a közvetlen elnökválasztás problémájának összekapcsolása). A „lehetetlen felé nyúlás” pedig együtt járt a struktúrák megtörésével, ilyen értelemben a vezetés ezen típusa mindig felforgató. De Gaulle 1958-as és 1962-es politikai cselekvésében ez a felforgatás hol kevésbé radikális módon (1962-es „kreatív” alkotmányértelmezése), hol szélsőségesen jelent meg (a Feltámadás hadművelet terve 1958 májusában, amellyel nyomást gyakorolt politikai ellenfeleire, illetve életrajzírója és egyes visszaemlékezések szerint adott esetben hozzá is járult volna).

Ez a struktúrákat konstruktivista vagy akár voluntarista módon megtörő, felforgató de Gaulle-kép bizonyos mértékig feszültségben áll a mottóként idézett platóni mítosszal, a rendet a felbomlástól megóvni akaró démiurgosz alakjával. A tanulmány zárásaként ezt a paradoxont kísérek meg feloldani. Ehhez érdemes bevonni a képbe néhány, de Gaulle politikai vezetésével a konkrét események elemzésénél általánosabb szinten foglalkozó irodalmat. Az általam ismert ilyen irodalmakban közös, hogy de Gaulle-t aktív, de alapvetően a *rendet megőrző* figuraként látatják. Például transzformatív vezetőként (*transformational leader*) jellemezve, aki ugyan „alapvető változtatásokat” vezet be, összességében mégis inkább „a rendszer alap-

4. táblázat. A három válságszituáció a politikai cselekvés szempontjából

válsághelyzet	1958	1962	1968
tipizálás a kötet elméleti kerete alapján	C negyed (konstruktivista forgatókönyv)	D negyed (voluntarista forgatókönyv)	május 29. előtt: B negyed (strukturalista forgatókönyv) május 29–30.: C negyed (konstruktivista forgatókönyv)
legjellegzetesebb mozzanat a politikai cselekvés szempontjából	napirendformáló válság (Boin et al. 2005, Boin et al. 2008)	előállított válság	megfoghatatlan válság (Boin et al. 2005, Boin et al. 2008)
cselekvés eszközei	–események dramatizálása (események rezsimválságként való keretezése) –mitikus cselekvési séma (eltávozás – visszatérés – cselekvés – akklamáció) alkalmazása –rituálé (sajjtótájékoztató) – <i>masking</i> (algériai politika)	–események dramatizálása (reform mint a köztársaság fennmaradásának záloga; Petit Clamart-i merénylet, kubai rakétaválság bevonása a keretezésbe) –politikai tér polarizálása (MRP elidegenítése) –rituálék (televíziós beszéd)	–események dramatizálása („totalitárius kommunizmus” fenyegetése, hadsereg bevetésének lebegtetése) – <i>divide et impera</i> (grenelle-i egyezmények) –mitikus cselekvési séma (eltávozás – visszatérés cselekvés – akklamáció) –rituálék (televíziós és rádióbeszéd)

vető újjáépítését” végzi el „egyfajta demokratikus rendszerből egy másikba való váltást” idézve elő, mindezek pedig elhatárolják a ténylegesen felforgató „forradalmi vezetőktől” (Brown 2014, 148–158).

Egy másik szerző (Cerny 1988) három ideáltípussal kísérel meg jellemezni a vezetőket. A személyes dimenzió két végpontja az „aktív/megelőlegező” és a „passzív/reaktív” típus. A társadalmi-gazdasági csoportokkal szembeni önállóság dimenziójában a „reprezentatív” és az „autonóm”. Végül, az államhoz való viszony szempontjából „államhoz kötött” és „irányadó/felmentett” végpontokat különböztet meg: míg az utóbbi típusnak elég tekintélye van az „állami struktúra normáinak” átforgatására, előbbi csak rendszerfenntartásra vagy adaptációra vállalkozhat. Az első két dimenzióban de Gaulle-t a felforgatóbb véglethez látja közelebb, az utóbbiban inkább a fenntartóhoz, ily módon „katalitikus vezetőként” jellemezve, elhatárolva a mindhárom dimenzióban felforgató „transzformatív vezetőtől” (*transformative leader*).

Míg a Cerny-féle megközelítés számtalan faktort ötvöz, Jean Blondel kifejezetten a vezetői tevékenység *output*-ja alapján jellemzi „megmentőként” (*saviour*) de Gaulle-t. A megmentő fogalma alatt olyan vezetőket ért, akik viszonylag széles körben hajtanak végre változtatásokat, de csak viszonylag kismértékűeket, fenntartó céllal (Blondel 1987, 98).

A de Gaulle-t megőrző-fenntartó vezetőként láttató irodalmak közül az egyik legkorábbi és talán legnagyobb hatású Stanley Hoffmann tanulmánya, amelyben de Gaulle-t „heroikus vezetőnek” nevezi (Hoffmann 1967). Hoffmann strukturalista felfogásának lényege, hogy a struktúra meglehetősen tág fogalmával dolgozik (statikus és dinamikus struktúrákat is vizsgál): megkülönbözteti egymástól a „politikai rendszer írott szabályait” és a „francia autoritás íratlan szabályait”. A „rutinjellegű vezetés” mindkettőn belül marad, míg a „heroikus vezetés” előbbiből kilép, a másodikból viszont nem. Az „autoritás íratlan szabályai” olyan strukturális korlátot jelentenek, amelyeket a vezető nem hághat át a siker reményével (Hoffmann 1967, 116). Ennek folytán viszont a heroikus vezetés végső soron a dinamikus struktúra fenntartásának ágensévé válik, amely „megóvjá a rendszert a mozdulatlanság vagy a rendszerváltás halálos veszélyétől” (Hoffmann 1967, 117). Hoffmann tehát a felforgatást beilleszti egy strukturalista képletbe, voltaképpen úgy érvelve, hogy a de Gaulle-hoz hasonló vezetőket (például Gambettát, Clemenceau-t, Pétaint vagy Mendès-France-ot) az „autoritás francia stílusa” termeli ki, amely rutinszerű és válságidőszakok váltakozását hozza magával: a franciák ciklikusan eltérően viszonyulnak az autoritáshoz, ebből következően pedig a „heroikus” politikusokhoz is.

Ha az önfenntartó rendszer hoffmanni fogalmát túlságosan merevnek érezzük, fogalmazhatunk úgy is: de Gaulle a sok tekintetben szekuláris francia politikai kultúra vallásos dimenzióját használta ki, amelyet a gondviselés által küldött figu-

rákba vetett hit jellemez (Hazareesingh 2015, xi). De Gaulle pedig azáltal tudott támogatást szerezni, hogy ebben a mitikus-szagrális dimenzióban saját szerepét más „megmentőkével” *analóg* módon konstruálta meg az állampolgárok számára (emlékezhetünk: a mitikus tudás „a konkrétumok gazdagságát *analogizálás* segítségével rendezi el”). Eredményes cselekvésének tehát lehetőségfeltétele volt a francia politikai kultúra bizonyos sajátosságainak ismerete és figyelembe vétele.

Minden fogalmi különbség ellenére megítélésem szerint annyi közös van a fentebbi megközelítésekben, hogy a struktúrák viszonylag tág fogalmával dolgoznak, beleértve a strukturális korlátokba – némi fogalmi egyszerűsítéssel – a politikai közösségben hosszabb ideje jelen lévő normákat, a politikai kultúra bizonyos elemeit is. Ilyen értelemben beszélhetünk egyfajta „*longue-durée* strukturalizmusról”, amely az eseményeket a francia történelem tágabb időhorizontján vizsgálja. Amennyiben a „struktúra” fogalmát ilyen tágon értelmezzük, de Gaulle tevékenységének felforgató jellege egy mélyebb szinten valóban a rend helyreállítására tett „démürgoszi” kísérletként értelmezhető, olyanként, amely a fennálló demokratikus rendszer megőrzése érdekében hajt végre rezsimváltást, ezt azonban bizonyos strukturális tényezőkhez alkalmazkodva teszi meg.¹² Felforgatás és megőrzés paradoxonja így megoldódik.

Ezek a hosszú távú strukturális korlátok azonban nem zárják ki a politikai vezető formatív, struktúrát alakító szerepét, pusztán annyit jeleznek, hogy ezek az átalakítások nem lehetnek teljességgel önkényesek, mivel nem a semmiből születnek – Schaberttől kölcsönözve: nem lehetséges *creatio ex nihilo* (Schabert 2013). Erre talán a legjobb példa a francia republikánus tradíció: láthattuk, de Gaulle ügyelt annak hangsúlyozására, hogy ezen belül áll. Ugyanakkor belülről döntően formálta is ezt a tradíciót, elszakítva azt a parlamenti szupremácia téziséstől, és integrálva bele a cselekvőképes végrehajtó hatalomnak mint a politikai közösség egésze megtestesítőjének mitikus képét (Mahoney 1996, 111–131; Gaffney 2010, 29–36).

De Gaulle tehát egyszerre volt szerencsejátékos, felforgató, aki nagymértékben élt az operatív kontingencia eszközével; innovatív vezető (vö. Hofmann 1990), aki sikerrel vezetett be tartósan rendet teremtő újításokat; és egy adott renden belül álló vezető, aki formatív szerepét bizonyos normák átértelmezésével, de semmiképpen sem megtagadásával vitte végbe.

12 Bizonyos értelmezés szerint a Hoffmann-féle elemzés alkalmas egy, a weberi karizmatikus vezetés elméletében meglévő hiányosság pótlására, azáltal, hogy figyelembe veszi a karizmatikus vezető felemelkedésének történeti kontextusát, amelyet Weber figyelmen kívül hagyott (Clague 1975, 434). Ezzel összecseng, hogy a „karakter emberének” a fiatal de Gaulle által megfestett képe – szemben a weberi karizmatikus vezetővel – egy renden *belül* áll (Mahoney 1996, 47–56), amelyet – szemben Platón démiurgoszával – nem ő maga teremtett.

Hivatkozások

- Aron, Raymond (1971): *Main Currents in Sociological Thought. Vol.2. Durkheim, Pareto, Weber.* Harmondsworth – Baltimore – Ringwood, Penguin Books.
- Aron, Raymond (2005): *Az elkötelezett szemlélő. Beszélgetések Jean-Louis Missikával és Dominique Woltonnal.* Ford. Ferch Magda. Budapest, Európa Kiadó.
- Blondel, Jean (1987): *Political Leadership. Towards a General Analysis.* London, Sage.
- Boin, Arjen, McConnell, Allan and 't Hart, Paul (eds.) (2008): *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Boin, Arjen, 't Hart, Paul, Stern, Eric and Sundelius, Bengt (2005): *The Politics of Crisis Management: Public Leadership under Pressure.* Cambridge, Cambridge University Press.
- Brown, Archie (2014): *The Myth of the Strong Leader. Political Leadership in the Modern Age.* London, Vintage.
- Cerny, Philip G. (1988): The Process of Personal Leadership: The Case of de Gaulle. *International Political Science Review*, vol. 9., no. 2., 131–142. pp.
- Chalaby, Jean K. (2002): *The de Gaulle Presidency and the Media. Statism and Public Communications.* Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan.
- Clague, Monique (1975): Conceptions of Leadership: Charles de Gaulle and Max Weber. *Political Theory*, vol. 3., no. 4., 423–440. pp.
- De Gaulle, Charles (1960): *The Edge of the Sword.* Transl. by Gerard Hopkins. New York, Criterion Books.
- De Gaulle, Charles (1997): *Háborús emlékiratok.* Ford. Losonczi János. Budapest, Kossuth Kiadó.
- De Gaulle, Charles (2003): *A reménység emlékiratai. I. Az újjászületés, 1958–1962.* Ford. Nagy Miklós et al. Szeged, Gradus ad Parnassum.
- Ferwagner Péter Ákos (2008): De Gaulle májusa. *Múltunk*, 4. szám, 198–214. pp.
- Gaffney, John (2010): *Political Leadership in France. From Charles de Gaulle to Nicolas Sarkozy.* Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan.
- Green, Jeffrey Edward (2010): *The Eyes of the People. Democracy in an Age of Spectatorship.* Oxford, Oxford University Press.
- Hazareesingh, Sudhir (2015): *How the French Think. An Affectionate Portrait of an Intellectual People.* New York, Basic Books.
- Heinemann, Julia (2015): Political Leadership and the Instrumentalization of the Media: General de Gaulle Between Politics and the Military (1958–1962). In: Agnès Alexandre-Collier and François Vergnolle de Chantal (eds.): *Leader-*

- ship and Uncertainty Management in Politics*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan. 82–92. pp.
- Hoffmann, Stanley (1967): Heroic Leadership: The Case of Modern France. In: Lewis J. Edinger (ed.): *Political Leadership on Industrialized Societies*. New York, Wiley & Sons. 108–154. pp.
- Hoffmann, Stanley (1990): De Gaulle as an Innovative Leader. *French Politics & Society*, vol. 8., no. 4., 78–92. pp.
- Körösényi András (2005): *Vezér és demokrácia. Politikaelméleti tanulmányok*. Budapest, L'Harmattan Kiadó.
- Körösényi András (2016): *A vezérdemokrácia elmélete és gyakorlata. Weber és az Orbán-rezsim*. Kézirat.
- Laclau, Ernesto (2011): *A populista ész*. Ford. Csordás Gábor. Budapest, Noran Libro.
- Lacouture, Jean (1993): *De Gaulle. II. The Ruler*. London, Harvill Press.
- Mahoney, Daniel J. (1996): *De Gaulle: Statemanship, Grandeur, and Modern Democracy*. New Brunswick – London, Transaction Publishers.
- Merle, Marcel (2007): Az intézményrendszer és a politikai élet. In: Georges Duby (szerk.): *Franciaország története. II.* Budapest, Osiris Kiadó. 433–467. pp.
- Moravcsik, Andrew (2000): De Gaulle Between Grain and Grandeur: The Political Economy of French EC Policy, 1958–1970 (Part 2). *Journal of Cold War Studies*, vol. 2., no. 3., 4–68. pp.
- Nester, William R. (2014): *De Gaulle's Legacy. The Art of Power in France's Fifth Republic*. Basingstoke – New York, Palgrave Macmillan.
- Palonen, Kari (1998): *Das „Webersche Moment“. Zur Kontingenz des Politischen*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Palonen, Kari (2002): Eine Lobrede für Politiker. Ein Kommentar zur Max Webers „Politik als Beruf“. Wiesbaden, Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH.
- Palonen, Kari (2003): Four Times of Politics: Policy, Polity, Politicking, and Politicization. *Alternatives: Global, Local, Political*, Vol. 28., No. 2. Mar.-May., 171–186. pp.
- Palonen, Kari (2014): *The Struggle with Time. A Conceptual History of „Politics“ as an Activity*. Münster – Hamburg – London, LIT Verlag.
- Platón (2007): *Az államférfi*. Ford. Horváth Judit. Budapest, Atlantisz Kiadó.
- Schabert, Tilo (2013): *A politika méltóságáról és jelentőségéről*. Ford. Horváth Szilvia, Óvári Csaba, Vida Réka. Budapest, Századvég Kiadó.
- Szabó Márton (1998): Mitologika. A politikai tudás mitikus alapjai. In: Uő: *Diszkurzív térben. Tanulmányok a politika nyelvéről és a politikai tudásról*. Budapest, Scientia Humana. 223–279. pp.

8. fejezet

Berlusconi bukása és Monti válságkormányzása: a 2011-es belpolitikai válság Olaszországban

PATKÓS VERONIKA

Pár hónappal a pénzügyi-gazdasági válság kirobbanása előtt, 2008 áprilisában harmadjára választották meg kormányfőnek Silvio Berlusconit, aki így negyedik kormányát alakíthatta meg. Az olyan belső okok, mint a fokozódó gazdasági nehézségek, a társadalmi elégedetlenség, a párton belüli feszültségek és személyes botrányai talán nem lettek volna önmagukban elegek ahhoz, hogy Berlusconi végül 2011 őszén lemondásra kényszerüljön. Szükség volt hozzá a köztársasági elnök és az Európai Unió vezető szakemberei és politikusai, valamint a nemzetközi gazdasági szereplők egyetértésére is abban, hogy a Berlusconi-kormány képtelen a válság kezelésére. Végül 2011 novemberében a parlament egy szakértői kormánynak szavazott bizalmat, Mario Monti szenátor vezetésére bízva az országot.

A Monti-kormány működése során sokat veszített társadalmi támogatottságából, mely a kezdetekkor, ha nem is lelkes, de szinte egyöntetű volt (La Repubblica 2011). Érdekes módon a kormánytól a választók a gazdasági problémák megoldásán túlmutató, szélesebb intézményi reformokat vártak, viszont ezek megvalósítása nem eredményezett választói sikert. Világos volt, hogy népszerűtlen intézkedések sorozatát fogják meghozni, kellemetlen döntésekre lehet számítani, és ennek szükségességét a választók nagyon nagy része a kormányváltás pillanatában be is látta, később mégsem voltak elégedettek, mikor a kormány ezeket megvalósította. A kormány által kidolgozott mentőcsomagot még decemberben elfogadta az olasz parlament, két kisebb frakció kivételével minden párt támogatta olyan vészmegoldásként, aminek nincs alternatívája. A pártok egy jelentős része nyíltan leszögezte, hogy szabad kezet ad a kormánynak a válságkezelés terén, azaz az első időszakban a Monti-kormány bármit megtehetett, arra hivatkozva, hogy nem tehet mást.

Később viszont a pártok egyre kevésbé voltak hajlandók a megtépázott népszerűségüket tovább rontó megszorításokat megszavazni. A Monti-kormány gazdasági mentőcsomagjában szerepelt a viszonylag nagyvonalú nyugdíjrendszer lényeges szigorítása, adócsalást megelőző-visszaszorító intézkedések, luxusadó és ingatlanadó bevezetése, illetve a helyi adók emelése is. A növekedés érdekében a piacok megnyitása, liberalizálása, az egyes piacokra való belépési korlátok lebontása (gyógyszertárak, taxizás, stb.) is napirendre került, de a közigazgatás és a politika

költségeinek a csökkentése és bürokráciacsökkentő, ügyintézés egyszerűsítő intézkedések is szerepeltek a változások között (Monti, un anno... 2012, Dicembre 2).

Bár a Monti-kormány lépései rövid távon stabilizálták az országot, sőt, már a beiktatása is azonnal megnyugtatta a piacokat, a munkája során az általános elégedetlenség folyamatosan nőtt, miután a remélt növekedés nem következett be. Az elégedetlenség érdekes módon inkább irányult a pártok és általában az olasz demokrácia és a politikai rendszer működése felé, mint a szakértői kormány felé. Bár a kormány munkája is hangos ellenzékkel hozott létre, népszerűsége a bukása előtti hónapban még magasabb is volt, mint egy fél évvel korábban (De Lucia 2012), pedig munkája során nem igyekezett választói csoportokat állítani maga mellé, megnyerni a közvéleményt az ügyének. Bár szinte senki nem vitatta a kormány kompetenciáját a „tűzoltás” időszakában, a későbbi reformok támogatottságának a hiánya jelentős akadályokat gördített azok sikeres megvalósulása elé: az ezekkel szembeni társadalmi és szakszervezeti ellenállás évekig hátráltatta a reformok végrehajtását (Molnár 2015).

Mivel a kormányt minden mérsékelt parlamenti párt támogatta, a népszerűtlen intézkedések következtében a két nagy politikai tömb, a jobb- és balközép pólusok egyaránt sokat vesztek a népszerűségükből. Ezzel párhuzamosan nőtt a radikális és rendszerkritikus pártok támogatottsága – és közülük is leginkább a Movimento 5 Stelle-é (M5S, Ötszög Mozgalom) –, amelyek egyre komolyabb fenyegetést jelentettek a „mainstream” pártokra nézve. Kevéssel a mandátuma lejárt előtt, igen instabil politikai környezetben, a Monti-kormány végül 2012 decemberében lemondásra kényszerült.

1. A kormányváltás története

A kormányváltást megelőző bő egy év fordulóit az 1. táblázat mutatja be. 2011-es év első hónapjaiban nem történtek olyan reformlépések, amelyek az olasz gazdaság megerősödését vagy az államadósság tartós mérséklését szolgálták volna, Berlusconi pedig a költségvetés konszolidálása helyett adócsökkentést helyezett kilátásba, amely sok kritikát generált, és kiváltotta gazdasági és pénzügyminisztere, Giulio Tremonti¹ rosszsallását is, akivel nyíltan konfrontálódott. „Nem Tremonti dönt az adóreformról, ő csak javaslatot tesz” – mondta Berlusconi egy alkalommal; de a ketjük közti feszültségről szóló híreket légből kapottnak minősítette (Battaglia 2011, Gennaio 4). A sajtó viszont arról cikkezett, hogy egy esetleges kormányváltás esetén Tremonti talán nagyon is készségesen vállalná egy szakértői kormány vezetését.

¹ Giulio Tremonti a Forza Italia egyik régi tagja, pénzügyminiszterként vagy a gazdasági-pénzügyi szuperminisztérium vezetőjeként Berlusconi mind a négy kormányában részt vett.

Mindenesetre a válságra választ adó gazdasági, politikai reformok nem történtek, a kormánypártok pedig továbbra is leginkább a saját problémáikkal, botrányaikkal és pereikkel voltak elfoglalva – ekkor épp a Berlusconi nézve igen kellemetlen Ruby-ügyben folyt nyomozás.

Az euróválság első jelei pár hónappal később kezdtek megmutatkozni. Júliusban a hosszú lejáratú olasz állampapírok kamatai veszedelmesen magasra kúsztak. Augusztus első napjaiban Jean-Claude Trichet, az Európai Központi Bank (EKB) vezetője és későbbi utódja, az akkor még olasz jegybankelnök, Mario Draghi közös levelet intéztek a kormányfőhöz, melyben konkrét közpolitikai lépéseket követeltek a válság megoldására. Az eredetileg szigorúan bizalmasnak szánt levél tartalma természetesen napokon belül az újságok hasábjaira került. Trichet és Draghi üzenete meglepően részletekbe menő útmutatásokat, konkrét intézkedéseket javasolt, sőt, gyakorlatilag utasította a kormányt az általa kívánatosnak vélt lépések megtételére. Főként a piac liberalizálása és a privatizáció felgyorsítása terén várt lépéseket a befektetői bizalom helyreállítása érdekében, de a munkavállalókat – és főként a közsférában dolgozókat – igen kellemetlenül érintő termelékenységnövelő változtatásokat is szükségesnek ítélte (Fubini 2011, Agosto 8).

A Berlusconi-kormány az ezt követő napokban megszorító csomagot jelentett be, mire az EKB elkezdett olasz államkötvényeket vásárolni a rekordmagasan álló kötvényhozamok mérséklése érdekében. Berlusconi nem vállalt felelősséget a szorult gazdasági helyzet létrejöttében, sőt, kizárólag a pénzügyi piacok spekulánsait okolta a helyzetért (Crisi... 2011, Agosto 5). Kormánya pedig – és főképp a kisebbik koalíciós partner, a Lega Nord (Ln, Északi Liga) – a következő hónapokban mégsem vállalta az elvárt népszerűtlen intézkedések végrehajtását. Bár történtek változások (amelyek főként a régiókat és a közalkalmazottakat érintették hátrányosan), a lépéseket a piaci szereplők nem tartották elégségesnek és meggyőzőnek (Riforma Pensioni..., 2011, Ottobre 25).

Ezen a ponton nagy jelentőséget kap, hogy a kormánytöbbség fenntartásához ekkor már kis túlzással minden, még el nem pártolt képviselő támogatására szükség volt, viszont pártja, a Popolo della Libertà (PdL, Szabadság Népe) és az Ln között nem volt egyetértés. A gazdasági és pénzügyminiszter, Giulio Tremonti és Berlusconi között ismét kiéleződtek az ellentétek, és ez is fékezte a döntéseket. A válsághelyzet nem volt alkalmas a mozgástér növelésére: a belső ellentétek nem járultak hozzá, hogy nagyobb változásokat hozó döntések megvalósuljanak, illetve kétséges az is, mennyire volt meg Berlusconi részéről vagy a kormányoldal más politikusainak részéről az eltökéltség ezek megvalósításának irányába.

Az EU vezető politikusai egyre türelmetlenebbül figyelték a Berlusconi-kormányt, az olasz helyzet lassan az euró-zóna biztonságát veszélyeztette. A kormány cselekvőképességével szembeni kételyeket jól illusztrálja, hogy Angela Merkel és

1. táblázat. A kormányváltáshoz vezető események időrendben.

2010.	március 2.	Gianfranco Fini kifejezi elégedetlenségét közös pártjuk, a PdL működésével kapcsolatban, majd többször is nyíltan konfrontálódik Berlusconi-val.
	június	A Képviselőház több alkalommal is a kormány álláspontjával ellentétesen szavaz.
	július 30.	Fini és Berlusconi szakítása, a Finihez hű 43 szenátor és képviselő kiválása a PdL-ből.
	október	A médiában kirobban a Ruby-ügy.
	december 14.	A Képviselőház elutasítja az ellenzék bizalmatlansági indítványát. Az eredmény hírére utcai zavargások törnek ki Rómában.
2011.	április 11.	Folytatódik a Mediaset holding szabálytalan adásvételeit vizsgáló per, amelyben Berlusconi pénzügyi csalással gyanúsítják.
	május 23.	A Standard&Poors az olasz növekedési kilátásokra vonatkozó előrejelzését stabilról negatívra módosítja.
	május	Berlusconi pártja, a PdL komoly vereséget szenved a helyhatósági választásokon, a párt fellegrvárának számító Milánót is elveszítik.
	június 12-13.	Megrendezik az ellenzéki oldalról kezdeményezett népszavazást, ami eredményes lesz, és a választók mind a négy kérdésben a kormány álláspontjával szemben szavaznak. Mind a négy kérdés esetében elegendő számú választó megy el szavazni, akik elsőprő arányban a kormány álláspontjával szemben, az érvényben lévő törvények eltörlésére szavaznak.
	július	A Standard&Poor's elemzése szerint az olasz válságkezelő tervek nem elégségesek a kilábaláshoz, és megerősítik a növekedési kilátásokra vonatkozó, pesszimista előrejelzést.
	augusztus 1.	Az olasz tőzsde 4%-ot veszít egy nap alatt.
	augusztus 3.	Berlusconi a Képviselőházban beszédet mond, melyben mindenkit igyekezik az ország gazdasági, pénzügyi és politikai stabilitásáról biztosítani. A Financial Times Deutschland először ír arról nyíltan, hogy Mario Monti követheti a kormányfői székben Berlusconi-t.

	augusztus 5.	Trichet és Draghi levele a szükséges gazdasági intézkedésekről.
		Berlusconi megszorító csomagot jelent be. Az EKB elkezd olasz államkötvényeket vásárolni az euróválság megelőzésére.
	szeptember	A Standard&Poor's leminősíti Olaszországot, a CDS felárak elszabadulnak.
	szeptember 11.	Berlusconinak a Mills-ügyben kell megjelennie a bíróságon, a vád korrupció hamis tanúvallomás megtétele érdekében.
	október	A piacok nem reagálnak Berlusconi intézkedéseire, a CDS felárak továbbra is magasan maradnak, és a kereslet sem élénkül meg az olasz állampapírok iránt.
	október 23.	Merkel és Sarkozy határozott lépésekre szólítják fel Berlusconit az államadósság mérséklése és a növekedés beindítása érdekében.
	október 26.	Berlusconi ígéretet tesz a reformok végrehajtására.
	október 31.	Görögországban Papandreou népszavazást javasol a megszorításokról és az euróövezetből való kilépésről, ami súlyosbítja az euróválságot.
	november 4.	Berlusconi a G20-ak Cannes-i találkozásán tagadja, hogy az ország válságban lenne.
	november 8.	Egy nap alatt 12%-os veszteséget könyvel el a tőzsdén Berlusconi cégcsoportja, a Mediaset, az olasz tőzsde egésze 3%-os veszteséggel zár, az államkötvények kamata pedig több mint tíz éves rekordot megdöntve 7% fölé kúszik.
	november 8.	A zárszámadásról szóló szavazás során elveszíti a kormányoldal a többségét, Berlusconi bejelenti lemondását, amit a stabilitási törvény elfogadásához köt.
	november 9.	A köztársasági elnök kinevezi Mario Montit szenátornak. Az olasz államkötvények kamata minden korábbi rekordot megdöntve 7,246%-ot ér el.
	november 12.	A parlament elfogadja a stabilitási törvényt, Berlusconi benyújtja lemondását.
	november 16.	Beiktatják a Monti-kormányt.

Nicolas Sarkozy egy sajtótájékoztatón arra a kérdésre, hogy bíznak-e abban, hogy Berlusconi képes végrehajtani a reformokat, csak kényszeredetten egymásra mosolyogtak, majd erre az egész terem nevetésben tört ki (Merkel e Sarkozy... 2011, Ottobre 23). Bár Berlusconi az Európai Tanács október 26-i csúcstalálkozóján elkötelezettnek mutatkozott, és hosszan ecsetelte, milyen intézkedéseket terveznek heteken belül bevezetni, ezzel csak az európai vezetőket sikerült meggyőznie, a piacokat nem tudta megnyugtatni (Verderami 2011, Ottobre 26). A legközelebbi kibocsátáskor sem élénkült fel a kereslet a közepes és hosszú lejáratú olasz állampapírok iránt, sőt, azok hozama rendkívül magasra, 6,5%-ra emelkedett a kereslet visszaesése következtében. A piacok gyakorlatilag bizalmatlansági indítványt nyújtottak be Berlusconi-nak. A bizalom hiánya nem csak kívülről szorította a kormányt –, ami jól mérhető az államkötvények hozamemelkedésén –, a Pdl frakció is napról-napra zsugorodott, ekkor már sorra léptek ki a frakcióból a Berlusconi távozását esetenként expliciten is követelő képviselők² és szenátorok, így mindkét kamarában veszélybe került a kormánytöbbség.

Csak súlyosbította a problémát, hogy november első napjaira Görögország még kockázatosabbá vált azzal, hogy a görög miniszterelnök, Papandreu előállt egy referendumjavaslattal a megszorításokkal és az euróövezetből való esetleges kilépéssel kapcsolatban. A két ország helyzete együtt már túlzott veszélyt jelentett az euróövezetnek, (Jones 2012) ezért az európai vezetők megpróbálták az olasz válság további súlyosbodását megakadályozni. Pár napon belül több, Olaszországgal szoros kapcsolatot ápoló ország vezetője egyeztetett a köztársasági elnökkel. A híradások szerint Berlusconi lemondásához komoly lökést adott Angela Merkel egy Napolitano-hoz intézett telefonhívása, melyben aggodalmát fejezte ki, hogy Berlusconi esetleg nem elég erős a reformok végrehajtásához, és melynek befejezéseként a kancellár állítólag előre is megköszönte, hogy az államfő minden tőle telhetőt megtesz majd a reformok elősegítése érdekében (Deepening Crisis... 2011, December 30). Berlusconi ehhez képest még a G20-ak Cannes-i találkozásán is próbálta a válság súlyosságát bagatellizálni, az itt született nyilatkozata – miszerint Olaszországban nincsen súlyos válság, a repülőkre nehéz helyet foglalni, az éttermek pedig tele vannak – azonnal bejárta a világsajtót („Berlusconi: ‘La crisi?...’ 2011, Novembre 4). Napolitano viszont eközben puhatolózni kezdett az olasz pártoknál, hogy egy esetleges kormányválság esetén ki élvezné a többség bizalmát egy új kor-

2 „Berlusconi-nak azonnal mennie kell” - mondta a frakció elhagyásakor a párt korábbi nemzeti koordinátora, Roberto Antonione, és hozzátette „a Pdl képviselőinek a 90%-a ugyanezt gondolja, kívánom, hogy legyenek elég bátrak a frakcióból való távozáshoz.” (Guerzoni 2011, Novembre 2)

mány vezetőjeként, november 9-én pedig Mario Montit nevezte ki szenátorra egy megüresedett életre szóló szenatori helyre.³

Az események ezután rendkívüli módon felgyorsultak. A zárszámadásról szóló törvény megszavazása során a kormányoldalnak már nem volt meg a parlamenti többsége. Bár közjogilag ennek semmilyen következménye nem volt, és a kormány visszaszerezte a többségét az ezt követő szavazások alkalmával, a képviselők távozása a PdL frakciójából folytatódott, felerősödtek az új kormányt követelő hangok a párton belül is. Berlusconi végül belátta, hogy elvesztette a többség bizalmát, és távozását a stabilitási törvény elfogadásához kötve bejelentette, hogy feláll a kormányfői székből. A hírt a nagyvárosokban hatalmas utcai ünneplés követte (Roma, la festa... 2011, Novembre 12), pár nappal később a parlament elfogadta a stabilitási törvényt, Monti és az új kormány tagjai pedig egy héttel később letették az esküt.

Arra a kérdésre, hogy miért bukott meg végül Berlusconi, hogy a külső körülmények vagy a saját nem megfelelő politikai lépései vezettek-e a lemondásához, nem lehet egyértelmű választ adni. Az olasz válság eszkalálódásához nagymértékben hozzájárult külső okként az euró-zóna adósságválsága és különösen az épp ebben az időszakban kiélesedő görög válság. Politikai szempontból a külső okok közé sorolhatóak a Berlusconi érdekeltségébe tartozó cégek súlyos tőzsdei veszteségei is, amelyeket a részvényárak esése miatt voltak kénytelenek elkönyvelni. A belső okok között a bizonytalan parlamenti többség és a koalíció belső feszültségei, a résztvevők egyet nem értése és a válságkezelő intézkedések elmaradása említhetők elsősorban, a tartósan magas államadósságot pedig külső és belső oknak is tekinthetjük. A következőkben egyenként tekintem át ezeket az okokat.

2. Berlusconi lemondásának okai

A kormány számára kedvezőtlen belső körülmények

Szűkülő parlamenti többség. Kedvezőtlen belső körülménynek tekinthetjük politikai szempontból a kormánykoalíció meggyengülését, a stabil kormánytöbbség fokozatos elolvadását. Ez a folyamat Berlusconi saját pártján belül és a koalíciós partnerrel való kapcsolatairól is hasonló irányba mutatott: a PdL-frakció létszámának fokozatos csökkenése és a koalíció kisebb pártjával, a Lega Norddal való viszony bizonytalanná válása egyértelműen csökkentette Berlusconi mozgásterét. Az egész

3 Az olasz szenátusban automatikusan életre szóló szenatori helyet szereznek a korábbi köztársasági elnökök, illetve rajtuk kívül az a maximum öt, társadalmi, tudományos, művészeti vagy irodalmi téren kimagasló érdemeket szerző állampolgár, akiket a köztársasági elnök nevezhet ki.

folyamat azért is érdekes, mert a választáson nyert többsége alapján a negyedik Berlusconi-kormánynak az utóbbi mintegy húsz év legstabilabb kormányának kellett volna lennie (Garzia 2013).

A Pdl gyengülésében kulcsszerepe volt Gianfranco Fini és a hozzá közel álló mintegy 30 képviselő kilépésének, akik 2010 augusztusának első napjaiban elhagyták a pártot és új frakciót alapítottak. Bár ennek a lépésnek nem volt direkt hatása a kormány stabilitására, az ő kilépésüket követően a koalíció a korábbi kényelmes többséghez képest meglehetősen szűk többséggel kormányzott, ami megnehezítette a határozottabb reformokról való döntéshozást, felértékelte a koalíciós partner, a Lega Nord szerepét. Az egyre szűkülő többség miatt pedig minden egyes, a frakcióból később kilépő képviselő döntésének emelkedett a tétje és a hatása, hiszen egyre közelebb került a kormány a többség elvesztéséhez. 2011 őszén viszont a kilépési hullám már valószínűleg önmagát is gerjesztette, hiszen egyre többen gondolhatták úgy, hogy elhagyják a süllyedő hajót.

A választói támogatottság csökkenése. A legnagyobb kormánypárt, a Pdl nem csak a pártszakadás miatt gyengült, a parlamenten belüli vitákkal párhuzamosan a parlamenten kívül is fokozatosan veszített a népszerűségéből. Más okok mellett Berlusconi magánéleti botrányai is komoly veszteségeket okoztak a pártnak, illetve a jobboldali kormánykoalíciónak. A 2011-es év első felében szinte folyamatosan napirenden volt ugyanis a Ruby-ügy, melyben Berlusconit hatalommal való visszaéléssel és kiskorú prostitúcióra kényszerítésével vádolták. Az elégedetlenség és az elfordulás határozottan megmutatkozott a kormányzati ciklus közepén: 2011 májusában az önkormányzati választásokon Berlusconi pártja egyértelműen vereséget szenvedett, a nagyvárosok jórészt a baloldal győzelmét hozták, a PdL még a párt fellegvárának számító Milánót is elvesztette (Berlusconi dimezza... 2011, Maggio 17). Ez szintén gyengítette a kormány pozícióit, és felerősítette a kritikus hangokat.

A kormány programadó, napirendformáló kapacitásának csökkenése. A választói támogatottság és a belső kohézió csökkenése mellett a kormány törvényhozásra gyakorolt hatása, napirendformáló képessége is jelentősen csökkent a ciklus során, és ennek jelei már 2010-ben megmutatkoztak. A 2008-as választások megnyerését követően sor került a Pdl egyik fő választási ígéretének beváltására, ami az első házra vonatkozó ingatlanadó eltörlése volt, majd az Alitalia megmentésére is. A 2008-as pénzügyi földrengést követően bankmentőcsomagot, a külföldön illegálisan kezelt vagyon kifizérítését célzó intézkedéseket, majd a fiskális föderalizmusról szóló törvényt is sikerül a kormánynak elfogadtatnia, viszont nagyjából ezen a ponton el is fogyott a kormány policy-formáló lendülete (Valeriano 2011, Novembre 17). A kormányzás első négy hónapjában a törvényjavaslatok több mint 60%-át a kormány kezdeményezte, de ez az arány a ciklus

folyamán szinte folyamatosan csökkent, végül az utolsó négy hónap során 30% alá esett (Marangoni 2011).

A törvényhozásra gyakorolt hatása csökkenését figyelve a kormány bukása tehát teljesen magától értetődő, mondhatni előre jelezhető volt, és a bukást hosszú és folyamatos hanyatlás előzte meg, amelynek jelei már a 2010-es év közepétől láthatóak voltak. A kormány nem tudott megfelelő válaszokat kidolgozni a felmerülő problémákra, így az általa kezdeményezett javaslatok parlamenti elfogadási aránya folyamatosan csökkent. Marangoni (2011) amellett érvel, hogy bár a gazdasági válságot főleg külső hatások okozták, és a válságnak nagy hatása volt a kormányok népszerűségének csökkenésére egész Európában, de a Berlusconi kormány bukása főleg a kormány teljesítményének válsága miatt következett be, ami szorosan összefüggött a párton belüli feszültségek növekedésével és Gianfranco Fini és a hozzá hű képviselők kiválásával a Pdl-frakcióból.

Sikertelen válság konstruálási kísérlet. A kedvezőtlen belső körülmények közé sorolható a válságkezelés végül sikertelen konstruktivista kezelésmódja is. Berlusconi válságkezelésének – a néhány kényszeredett tűzoltás jellegű intézkedés mellett – jellegzetes vonása volt ugyanis a politikai helyzet konstruálására tett kísérlet is, viszont ezt az értelmezési keretet nem sikerült a választókkal, illetve más politikai szereplőkkel sem hosszabb távon elfogadtatni. Ebben a helyzetben – szemben az 1. fejezet vonatkozó táblázatának C negyedében összegzettekkel – a vezető nemhogy nem dramatizálta a válságot, hanem szinte nem is volt hajlandó tudomást venni róla. A válság keretezését vizsgálva viszont véleményem szerint éppen ez *tekinthető* egyfajta *konstruktivista innovációnak*, még ha ez éppen az első fejezetben megjelenő konstruktivista megközelítés negatívja is.

A válság kitartó figyelmen kívül hagyása és a normál állapot „feltalálása” egy egyértelműen válságos időszakban épp a mozgáskör széles tartása érdekében történt, tehát úgy tűnik, ez esetben a konstruktivista válságkezelés egy furcsa esetével van dolgunk. Az exogén sokkok strukturalista megközelítésű kezelése által diktáltól (B negyed, amely szerint az azonnali összeomlás elkerülése érdekében ilyenkor egy konvencionális válságkezelési receptet kell alkalmazni, és egy bizonyos típusú válsághelyzetre lényegében egyfajta helyes válasz adható) ez a kommunikációs stratégia nyilvánvalóan különbözött. A Berlusconi-féle válságkezelés egy érdekes vonása éppen az volt, hogy a politikai vezető a kommunikációs síkon nem vett tudomást a válságról, és ehhez a valóságképhez alkalmazkodva próbált úrrá lenni a helyzeten. Ez a stratégia végül nem vált sikeressé, az értelmezésnek az utolsó hónapok során Berlusconi saját pártján belül is egyre hangosabb ellenzéke keletkezett – vélhetően azért, mert az érzékelt helyzet és a vezető által konstruált narratíva között túlságosan mély volt a szakadék.

A kormány számára kedvezőtlen külső körülmények

A Berlusconi-kormány lemondását és az új szakértői kormány felállítását sok külső tényező erősen befolyásolta. A politikai elit választott szereplőinek ebben az időszakban egy ponton túl viszonylag kevés szerep jutott. A történések katalizátorai a köztársasági elnök, az EU vezetői és a pénzügyi szereplők voltak, a folyamatot pedig a politikai elit visszalépése tetőzte be, akik elfogadták, hogy gazdasági szakemberek vegyék a kezükbe az ország irányítását.

A köztársasági elnök aktivitása. Az események alakításában tehát lényeges szerepet kapott az egyébként hagyományosan nem túl erős politikai hatású köztársasági elnök. Az olasz köztársasági elnökök hatásköre és politikai ereje nagyban függ szerepfelfogásuktól és az aktuális politikai helyzettől, lehetőségeik alapján szerepük messze nem csupán reprezentatív, bár csak ritkán meghatározó. Giorgio Napolitano az utóbbi évtizedek egyik legaktívabb elnöke, döntései alapvetően befolyásolták a válság utáni évek politikájának alakulását: gyakorlatilag az ő döntése nyomán alakult meg a Monti-kormány. Berlusconi lemondása után olyan helyzet állt elő, amikor szinte teljes egészében az államfő döntésén múlt, hogy milyen irányt vesz az olasz politika (Fusaro 2012).

Az alkotmányos lehetőségek kihasználását az is lehetővé tette a köztársasági elnök számára, hogy az állampolgárok leginkább ő iránta tápláltak bizalmat a közélet szereplői közül, míg a pártok és a pártpolitika iránti bizalom rendkívüli mértékben lecsökkent (Bosco és McDonnell 2012). Az új választásokra legkorábban a következő év januárjában vagy februárjában kerülhetett volna sor, és egy ilyen kiélezett, határozott döntéseket igénylő helyzetben az országra nézve vélhetően kifejezetten káros következményekkel járt volna az a több hónapi bizonytalan állapot, amely Berlusconi lemondása és az új kormány megalakulása között telik el. Ezért sokan képviselték azt az álláspontot (köztük a köztársasági elnök is), hogy minél hamarabb meg kell alakulnia egy, a reformok iránt elkötelezett, szakértői kormánynak. Az országba vetett befektetői bizalom visszaállításának alapja volt a reformok melletti határozott elköteleződés, és ezt egy nemzetközileg elismert szakemberekből álló, a választói véleményektől közvetlenül nem függő technokrata kormány hitelesen tudta képviselni.

Mario Monti szenátori kinevezésével és a kormányalakításra való felkérésével Napolitano elnök határozott irányt szabott a következő hónapok politikai történéseinek, üzent a belpolitikai, a külpolitikai és a piaci szereplőknek egyaránt – és ez stabilizálta az ország pillanatnyi gazdasági helyzetét. Ha a kormány lemondásáról való döntés lehetősége nem is került át egy az egyben Berlusconi kezéből Napolitanoéba, a köztársasági elnök mozgástere azzal párhuzamosan tágult, ahogyan Berlusconié szűkült. A saját személyes támogatottsága továbbra is magas volt a választó-

tók körében és nemzetközi szinten egyaránt, míg Berlusconié egyre csökkent, ami legitimálta az államfő diszkrecionális döntéseit (mint Monti szenátori kinevezése), és nagyobb súlyt adott a véleményének a kormány lemondásának kérdésében is, holott nem volt olyan eszköz a kezében, amellyel a kormány lemondását kikényszeríthette volna.

A nemzetközi politikai kontextus. Egy másik fontos, Berlusconi számára kedvezőtlen külső körülménynek tekinthető a nemzetközi politikai környezet. Itt egyrészt az Európai Unióra és annak legerősebb politikai és intézményi vezetőire gondolhatunk, másrészt a nemzetközi pénzpiacok szereplőire. Az olasz politikai változások minden bizonnyal teljesen más irányt vettek volna, ha Olaszország nem lett volna az eurózóna tagja, vagy ha az olasz gazdaság az egyetlen az eurózónában, amelyik komoly nehézségekkel küzd. Hiszen az olasz gazdaság helyzete az akkoriban válságos görög helyzettel együtt rendkívüli kockázatot jelentett a többi tagország számára. Az euró sorsáért és saját gazdaságukért is aggódó európai politikusok a görög példa fenyegetésének árnyékában határozottan léptek fel az olasz eset kapcsán, a kontextus felerősítette a félelmeket. Az olasz politikai elit furcsa helyzetbe került azáltal, hogy az ország labilis helyzete olyanokra is nagyon súlyos hatással lehetett, akiknek hivatalosan és közvetlenül nem volt befolyásuk a belpolitikai történések alakulására. Az európai adósságválság miatt ezekben a hónapokban a politikai felelősség szokásos határain messze túlnyúló hatása volt az olasz belpolitikai lépéseknek. Az unió vezető politikusainak és szakembereinek pedig a kiszivárgott információk szerint jelentős katalizáló szerepük volt a Berlusconi-kormány lemondásában, kezdve például Draghi és Trichet augusztusi levelével.

A nemzetközi gazdasági kontextus. Berlusconi válságkezelő képességeiben, illetve a válságkezelés iránti elkötelezettségében nem csak az európai vezetők kételkedtek, a pénzügyi piacokon sem tápláltak túl sok bizalmat az intézkedései irányába. A piaci szereplők az olasz válság során még az EU-s vezetőknél is kevésbé bizonyultak meggyőzőhetőnek. Nem reagáltak a Berlusconi-kormány által 2011 őszén meghozott válságkezelő döntésekre, az állampapírok iránti kereslet nem élénkült fel a kormány intézkedései és Berlusconi reformokat bejelentő nyilatkozatai hatására. Nem csak az olasz államkötvények nem bizonyultak kelendőnek: Berlusconi cégei is több tízmillió eurót veszítettek az értékükből a részvényárak zuhanása miatt.

A pénzpiaci mozgások a Berlusconi kormány utolsó napjaiban világosan követették a politikai eseményeket: a piacok azonnal reagáltak, mikor Giuliano Ferrara, a kormányfőhöz közel álló újságíró szerkesztői cikkében „órák kérdésének” nevezte és tényként kezelte Berlusconi lemondását (Ferrara 2011, Novembre 7). Ekkor a befektetők elkezdtek a kormányfő távozására „fogadni” a tranzakciók során, így az olasz tőzsdén a részvényárak emelkedtek. Órákkal később, mikor Berlusconi alaptalannak nevezte a lemondásával kapcsolatos híreket, a tőzsde növekedése hir-

telen megállt, és újra zuhanni kezdtek az értékpapírárak. A következő pár nap során sorra dőltek meg az olasz állampapírok kamatrekordjai. Azon a napon, amelynek végén Berlusconi kilátásba helyezte távozását, az érdekeltségébe tartozó Mediaset részvények értéke 12%-ot zuhant, az olasz tőzsde több mint 3%-os veszteséggel zárt, a hosszú lejáratú olasz államkötvények kamata pedig több mint tízéves csúcsát érte el, és (az EKB kötvényvásárlási intervenciója ellenére) 7% fölé kúszott, az olasz kötvények német államkötvényhez viszonyított hozamfelára rekordot döntött (Pica 2011, Novembre 9). Az értékpapírcsúszásokon kialakult hangulat így nemcsak az olasz államkötvényeket és általánosságban az olasz tőzsde részvényeit érintette, hanem kiemelten sújtotta a Berlusconi család cégeit is. Berlusconit politikusként nagyban befolyásolhatták az őt üzletemberként ért veszteségek. Érdekeltségei miatt a lemondásnak vagy kormányon maradásnak a személyes pénzügyi tétjei igen magasak voltak ebben az időszakban.

Összességében, nehéz eldönteni, hogy a negyedik Berlusconi-kormány bukása inkább külső vagy belső okok miatt következett be. Az európai adósságválság akkor tetőzött, amikor a kormány választói népszerűsége és közpolitikai kapacitásai mélypontjára jutott, és a parlamenti többsége is bizonytalanná vált. A kedvezőtlen belső és külső körülmények tehát úgy tűnik, egymás hatását felerősítve vezettek a bukáshoz.

3. A Monti-kormány válságkezelése

2011 novemberében az egyik legszínvonalasabb olasz gazdasági egyetem rektoraként és korábbi uniós biztosként lépett a kormányfői posztra Mario Monti. Kormányja minden mérce szerint szakértői kormány volt: minden tagja a gazdasági és tudományos élet csúcsairól került miniszteri, államtitkári pozíciókba, és szinte senkinek nem volt korábbi politikai tapasztalata. A Monti-kormány beiktatásának azonnali hatásaként sikerült az ország hitelességét helyreállítani, az ország befektetői megítélése ugrásszerűen javult.

A kormányfői parlamenti programbeszédében Monti két fő célt fogalmazott meg, az államadósság stabilizálását és a növekedés beindítását, és céljai elérésére a korábbi miniszterelnökökhöz képest nagyon részletes cselekvési tervet is felvázolt. Kevesebb mint három héttel később a kormány a parlament elé is terjesztette a legfontosabb, legsürgősebb intézkedéseket tartalmazó *Salva Italia* mentőcsomagot. Az új kormány, élén Montival, hatalmas lendülettel vetette bele magát a válságkezelésbe, elsősorban az államháztartás egyensúlyba hozásába és az államadósság mérséklésébe. A parlamenti pártok közül egyedül a Lega Nord Lega Nord és az Italia dei Valori nem szavazott bizalmat a kormánynak, rajta kívül minden párt azt

az üzenetet közvetítette, hogy a technokrata kormánynak nincs alternatívája, és a válságkezelést rájuk kell bízni, kerül, amibe kerül. Ennek ellenére a kormány nem támaszkodhatott tartósan, magabiztosan a pártok folyamatos támogatására, hiszen nem voltak pártkötődései. Monti így nem bízta a véletlenre a legfontosabb, leg súlyosabb döntések elfogadását: kormányzásának szűk egy éve során kilenc törvényjavaslat elfogadását is bizalmi szavazással kötötte össze (Marangoni 2012).

A Monti-kormány nagyon határozott programot tűzött ki célul, és tűzön-vízen keresztül érvényesítette az elképzeléseit: nem különösebben törődött a választók véleményével, ahogy a pártokéval – és a korábbi szakértői kormányoktól gyökeresen eltérően – a társadalmi szervezetekével sem. Míg a '90-es évek technokrata kormányai, a Ciampi- (1993-1994) és Dini-kormány (1995-1996) szorosan együttműködtek a szakszervezetekkel, és kapcsolódtak a baloldali pártokhoz is, a Monti-kormány semmilyen társadalmi szervezet véleményére nem támaszkodott érdemben (Culpepper 2014; Marangoni 2012).

Mario Monti a jelenkori politika egyik, ha nem legtokéletesebb „római diktátora”. A kinevezését egy súlyos válsághelyzet idézte elő, ami határozott és azonnali lépéseket igényelt. Mandátuma (legfeljebb) alig több mint egy évre szólt, a hivatalba lépéskor pedig mindkét kamarában csaknem 90%-os támogatást kapott, ami még a korábbi technokrata kormányok támogatottságához képest is kiugróan magas eredmény (Marangoni 2012). A válságkezelés első lépéseihez, az országmentő csomag megalkotásához gyakorlatilag szabad kezet kapott. A választói véleményeket vizsgálva úgy tűnik, hogy a demokratikus olasz politika egy szokatlanul „józan pillanata” a Monti-kormány beiktatása: a választók elsőprő arányban szükségesnek ítélték Mario Monti és szakértői kormánya színrelépését, és úgy vélték, hogy ő a megfelelő ember erre a pozícióra. Mintegy háromnegyedük kíváncsúnak tartotta, hogy a Monti-kormány kitöltse az egész választási ciklust, és ne korlátozza a tevékenységét a közvetlen gazdasági problémák elhárítására, hanem vezessen be intézményi reformokat, például foglalkozzon a választási törvény reformjával is. Azaz azt várták, hogy ne csak a tüzoltásra korlátozza a tevékenységét, hanem a gazdasági katasztrófát előidéző okok megszüntetésére is. Emellett értékelték a felmerülő legitimitási problémákat is: mintegy kétharmaduk a helyzet súlyosságára való tekintettel a kormány megalakulását demokratikus szempontból „elfogadhatónak” értékelte (23%-uk tartotta a helyzetet demokratikus szempontból teljesen legitimnek, 11%-uk pedig elfogadhatatlannak) (La Repubblica 2011).

A döntései következtében a közvetlen veszélyhelyzet megszűnt, a gazdaságot sikerült stabilizálni, a bizonytalanság mértéke az elviselhető, normális szintre mérséklődött. A politikai népszerűség fenntartására vagy növelésére való törekvéssel szemben, ami a pártokat vélhetően megakadályozta volna a hasonló intézkedések

végrehajtásában, a kormány már-már kíméletlenül a közép-hosszú távú közérdek érvényesítésére koncentrált.

A Monti-kormánynak nem volt olyan stabil választói bázisa a hivatalba lépéskor, amire támaszkodhatott volna, és ahogy Culpepper (2014) is megállapítja, ennek kialakítására a megszorító politika nem is volt kézenfekvő eszköz. Monti tulajdonképpen kizárólag a pozíciójával járó *hard powerre* (Nye 2014) támaszkodott, a vezetői eszközkészletében nem szerepelt a támogatói csoportok keresése vagy meggyőzése, az érzelmi ráhatás, a választók puha eszközökkel való, tartós maga mellé állítása. Tevékenysége során nem alakított ki politikai „baráti kört” (Schabert 1989), olyan bázist, amire később támaszkodhatott volna: nem kereste sem a pártok, sem a társadalmi szervezetek, sem a választók rokonszenvét. Politikai céljait nem próbálta meg valamely vonzó vízióval sem elfogadottabbá tenni. Működésének fő üzenete az volt, hogy teszi, amit tennie kell – amit az intézkedésekkel való egyetértés helyett az abban való hit kell, hogy legitimáljon, hogy tudja, mit csinál – és hogy nincsen választási lehetőség. Mindezek mellett Monti személyes vezetői felelősségvállalásának jele, hogy a kormánya működése során a kormány által kezdeményezett jogszabályok több mint háromnegyedének volt egyedül vagy másokkal együtt a benyújtója (Marangoni 2012), ami mind a technokrata, mind pedig a politikai kormányfőkhöz képest kiugró arány.

Látható, hogy ez hosszú távon nem volt vonzó a választóknak: Monti és az öt támogató kisebb centrista pártok a 2013-as választásokon 10,6%-ot értek el, amit a közvélemény egyértelműen sikertelenségként értékelt. Bár ez az eredmény a kormányzás folytatásához messze kevés volt, abból a szempontból akár szép eredménynek is tartható, hogy Monti nem törekedett a kormányzás során választói bázis kiépítésére. Mindenesetre annyi biztos, hogy a „politikátlanított politika” nem lett tömegesen népszerű alternatíva az olasz választók körében. A „római diktátort” csak a súlyos, közvetlen veszély, az államcsőd fenyegetése idején fogadta el a közvélemény vezetőnek, a politika „normál időszakában” nem tartottak igényt rá. A megszorításokba a választók belefáradtak, és a gyors fellendülés elmaradásában a szakértői kormány inkompetenciájának és a megszorítások értelmetlenségének igazolását látták.

4. Monti kinevezése – a bürokratikus delegálás mintapéldája

Berlusconi és Monti válságkezelésének összehasonlítása során azzal szembesülhetünk, hogy míg a válsághelyzetek megoldásához a kiemelkedő politikai vezetést szokás inkább társítani, a politika „normál” állapotának kezeléséhez pedig az admi-

nisztrátor típusú vezetőket, ebben az esetben éppen fordított a helyzet, és egyértelműen a *bürokratikus delegálás tézis* (lásd 1. fejezet) valósul meg.

A bürokratikus delegálást az olasz politika kontextusában vizsgálva feltűnő, hogy az utóbbi húsz év gazdasági-politikai válsághelyzeteiben gyakran szakértői kormányok vették át az idő előtt távozó politikai kormányok helyét. Ez történt, mikor 1993-ban Carlo Azeglio Ciampi, a Banca d'Italia korábbi elnöke és az ország későbbi államfője váltotta Giuliano Amatót a kormányfői székben, 1995-ben, mikor Lamberto Dini vezette szakértők követték az első Berlusconi-kormányt, és 2011-ben, Mario Monti esetében is. Az 1995-ös helyzet inkább a belpolitikai problémának köszönhető, az 1993-as viszont szinte a teljes politikai osztály hitelvesztése és gazdasági problémák együttese miatt, súlyos társadalmi bizalmi válság közepette következett be. A 2011-es helyzet hatásában, jelentőségében a Tangentopoli által 1992-ben előidézett politikai földrengéshez áll közelebb.

Mindez azt tükrözi, hogy az olasz politikai elit a válságos kormányzati helyzetekben nem volt hajlandó vagy nem volt képes önerőből cselekedni, és megoldani a felmerült politikai és gazdasági problémákat. Érdekes példája ez a pár eset annak, hogy egy ország vezető politikusai hogyan menekülnek a felelősség vállalása elől, és hogyan töreksenek arra, hogy ne közvetlenül rájuk, hanem egy technokrata kormányra zúduljon a kellemetlen döntések által kiváltott minden társadalmi harag (Bordandini, Di Virgilio, & Mulé 2012). A pártok saját racionális, szavazatmaximalizáló stratégiáját szem előtt tartó magyarázaton kívül viszont az is ésszerű, hogy a súlyos politikai vagy gazdasági válsághelyzetekben egy olyan megosztott, polarizált rendszerben, mint amilyen az olasz politika, a legeredményesebb lépés egy olyan vezetőre és szakértőgárdára bízni a döntések meghozatalát, amely a szembenálló feleken kívül áll.

Annak számbavételekor, hogy milyen hatásokat gyakorolt az olasz politikára a 2008-as pénzügyi-gazdasági, majd az ennek nyomán kialakuló 2011-es európai adósságválság, több jelentős változást is felsorolhatunk. Hosszú távú politikai hatásaik közé tartozik a kétpólusú politikai verseny átalakulása, azaz egy harmadik pólus létrejötte a M5S megerősödésével a bal- és jobbközép blokkok mellett, viszont ezeknek a változásoknak a lezajlásához a Monti-kormány lemondása után még egy évre volt szükség. Ez alatt az idő alatt – 2013 áprilisától – ismét egy nagykoalíciós támogatású, ügyvezető jellegű, megszorító politikát folytató kormány irányította az országot, Gianni Letta vezetésével, aki eleve legfeljebb 18 hónapra (az olasz EU-elnökség leteltéig) vállalta a megbízatást.

Tehát, bár a válság által létrehozott gazdasági problémák egy részét a Monti-kormány elhárította, és keresztülvezette az országot egy nehéz időszakon, nem spórolhatta meg az olasz politika választott szereplőinek azt, hogy válaszokat találjanak ki a megváltozott helyzetre. Ebben az átmeneti időszakban a politikai vezetés

a formális csúcspozíciókban inkább háttérbe szorult, és a technokrata-válságkezelő, illetve ügyvezető profilú nagykoalíciós kormányok irányítottak. Pártszakadások, pártalapítások, kiterjedt korrupciós botrányok borzolták a kedélyeket, és új, karizmatikus vezetők bukkantak fel a régebbi formációk élén is, így a korábbi politikai vezetőket egy új generáció váltotta fel (pl. Beppe Grillo, Matteo Renzi, Matteo Salvini).

5. A két vezető személyisége

Berlusconi és Monti személyisége, politikai hozzáállása szinte semmiben nem hasonlít egymáshoz. Berlusconi vállalkozó, show man, az örök aranyifjú, aki a politikában ugyanazokat az eszközöket alkalmazta, mint az üzleti életben. A Forza Italia pártot, amellyel 1994-ben elindult a választásokon, a Berlusconi tulajdonában álló Publitalia úgy hozta létre, mint egy új terméket. Az ideológiai profilja kialakításában, programja vagy arculata összeállításában, de még a jelöltjei felkutatásában és felkészítésében is a modern piacutatás és reklámpar technikáit alkalmazták. Fő ígérete egy életérzés: a gazdagságon, a szabadságon és a fogyasztáson alapuló világ, az „olasz álom” megvalósulása. Berlusconi a modern piaci technikákon kívül a végtelenségig hisz a saját személyisége vonzerejében is. A legnagyobb üzletei nyélbe ütése során mindig a személyes rábeszélő képességére és szövevényes kapcsolataira hagyatkozott (Stille 2012), és szilárdan hitt abban, hogy ezek az eszközök a politikában is ugyanolyan eredményesek, mint az üzletben. Ennek jó példája volt a 2008-as grúz-orosz konfliktus, melynek lecsendesülésekor azt hangoztatta, hogy csak neki és a Putyinnal való szoros barátságának köszönhető, hogy az eset békekötéssel zárult – azt, hogy ebben kulcsszerepet játszott Berlusconi, egyébként Nicolas Sarkozy is elismerte (È Berlusconi... 2014).

Ez a figyelemre méltó önbizalom abban is megnyilvánul, hogy sosem törődött különösebben azzal, hogy illendő-e vagy elfogadott-e, amit tesz. Angela Merkel hol egy telefon-hívása miatt várakoztatta nyilvánosan (Vertice Nato...2009, Aprile 4), hol egy szobor mögé elbújva, majd onnan előugorva viccelte meg (Scherzi da... 2008, Novembre 18). Nagy médiafigyelmet kaptak a más politikusokra tett vaskos megjegyzései, vagy hozzájuk címzett tréfái is. Számos autoriter vezetőt nevezett már jó barátjának, Putyinon kívül például a tunéziai Ben Alit, Hoszni Mubarak volt egyiptomi elnököt vagy a volt líbiai diktátort, Moammer Kadhafit is (Valeriano 2011, Novembre 17).

Mario Montitól ezek a megmozdulások és kijelentések rendkívül távol állnak, sosem voltak ezekhez hasonló allűrjei. Mikor felmerült, hogy ő követhetné Berlusconi a miniszterelnöki székben, a Financial Times Deutschland a következőképpen

jellemezte: „Száraz, objektív, alapos, szabálykövető, és egy kicsit merev: Monti rendelkezik mindazokkal a tulajdonságokkal, amelyek Berlusconiéből hiányoznak”.

A beiktatásakor 68 éves Monti az európai politika köztisztvisletben álló közgazdásza, szakpolitikusa. 1989 és 1994 között a legnívósabb olasz közgazdasági egyetem, a Bocconi rektora volt, azóta pedig az egyetem elnöke. Két cikluson keresztül is tagja volt az Európai Bizottságnak, 1995 és 1999 között a belső piac, szolgáltatások, vámok és adók területéért, 1999-től pedig a versenyjog területéért felelt. Monti beiktatási programbeszédei (Monti al Senato...2011, Novembre 17; Il discorso di Mario Monti... 2011, Novembre 18) teljesen megfelelnek az ezen vonások alapján támasztható elvárásoknak: megfontolt, szakszerű, józan, az európai egység elkötelezett támogatója, és rendkívül diplomatikusan. Részletesen beszél a problémákról, nem hallgatja el a nehézségeket, de nem is dramatizálja a helyzetet, minden kérdés értékelése során óv a túlzásoktól. Még az sem állítható, hogy retorikailag a kényszerpálya tézist képviselné. Felvázolja, mit tesz, és mit miért tesz, anélkül, hogy explicit módon azzal érvelne, hogy nincs más választási lehetőség.

Monti teljes mértékben azonosul a válságkezelő intézkedésekkel, és határozottan nem hárítja a felelősséget az EU-ra. Sőt, arra is felhívja a figyelmet, hogy az EU és Olaszország esetében nincs értelme a „mi” és „ők” megkülönböztetésnek. A megsejtítő intézkedések kapcsán is hangsúlyozza, hogy ezek nem „európai béklyók”, hiszen a legjobb olasz kutatóközpontok már régen meghatározták, hogy mik az olasz növekedés feltételei, az európai javaslatokban semmi újdonság nincs, csak „meg kell tenni azokat a lépéseket, amelyekről mi magunk is régóta tudjuk, hogy szükségeseek” (Discurso al Senato... 2011, Novembre 17).

Míg Berlusconi határozottan a *soft powerre* (Nye 2014) is erősen hagyatkozó, karizmatikus stílusú, az olasz választók beállítódásaira érzékeny (Körösi és Patkós 2015) vezető, az ő próbálkozásai a válság elhárítására elégtelenek és hatástalannak voltak. Monti viszont az az „adminisztrátor”, aki a válságon úgy kalauzolja át az országot, mintha az a politika normál állapota lenne.

Annak ellenére, hogy ennyire különböző háttérű, személyiségű, kommunikációs stílusú és eltérő célkitűzéssel rendelkező politikai vezetők, Berlusconi és Monti az elméleti keretben bemutatott vezetőtipológiának azonos negyedébe sorolhatóak: mindketten a B negyedbe tartoznak, azaz az exogén sokkal szembesülő és arra konvencionális gazdaságpolitikai válaszokat adó vezetők közé. Monti beiktatásakor világossá tette, hogy a tudományos-szakpolitikai műhelyek által hosszú évek óta javasolt változtatásokat fogja végrehajtani. A szokatlan lépéseiről híres Berlusconi pedig ebben az esetben a legkevésbé szokványos lépése épp a válság figyelmen kívül hagyása, illetve súlyosságának alulértékelése volt. Bár ezt a korábban írtaknak megfelelően a válság konstruálás egy sajátos esetének is tekinthetnénk, Berlusconi nem adott innovatív válaszokat, és a válságkezelési

próbálkozásai végül teljesen konvencionálisak, az uralkodó policy-paradigmának megfelelőek voltak.

6. A hipotézisekről

A két eset felvázolása és elemzése után röviden válaszolnék a kötet elméleti részében (1. fejezet) megfogalmazott hipotézisekre. A *bürokratikus delegálás vs. politikusi felértékelődés* tézisek közül, mint azt a korábbiakban bemutattam, egyértelműen a bürokratikus delegálás tézis érvényesült, ugyanis Berlusconi bukását követően egy politikai támogatottsággal és pártpolitikai ambíciókkal nem rendelkező technokratára és egy teljes egészében szakértői kormányra bízta a parlament az ország vezetését.

A *kényszerpálya vs. mozgástér* tézispárt vizsgálva, ha Berlusconi esetére koncentrálunk, egyértelműen a kényszerpálya tézis megvalósulását láthatjuk. Ugyanis a válság során szűkültek a lehetőségei, minden téren veszített a támogatottságából, és végül néhány előírt válságkezelő lépéssel próbált túljutni a mélypontra – sikertelenül. Kevésbé egyértelmű viszont, hogy ugyanezeket a téziseket Monti esetében vizsgálva milyen következtetést vonhatunk le. Amellett is lehet érvelni, hogy a válság kényszerpályára állította az olasz politikát, és elkerülhetlenné tette a konvencionális megszorító eszközök alkalmazását, hiszen a válság olyan mély volt, hogy a technokrata válságkezelésnek nem volt alternatívája.

Monti nem dramatizálta a válságot, és nem is keretezte azt retorikailag sem a szokványostól eltérően, hanem egyértelműen az összeomlás elkerülésének jegyében, illetve a későbbi növekedés lehetőségeinek megteremtése jegyében tevékenykedett. Beszédeiben óva intett a válság nemzetközi jellegének demonizálásától, illetve a „háttérhatalmak” felelősségének az emlegetésétől. Nem nevezett meg bűnbakot, ezzel szemben, bár rendkívül körültekintően és udvariasan, de utalt az utóbbi évtizedek politikai elitjének és az egész olasz társadalomnak a felelősségére (Il discorso di Mario Monti... 2011, Novembre 18). Nem tagadta, hogy a második világháború utáni időszakot szemlélve ez az időszak az olasz politika legmélyebb válsághelyzete, viszont nem próbálta meg másnak vagy súlyosabbnak beállítani, mint ami, és nem keresett „alternatív gyógymódokat” sem.

Monti szempontjából nézve viszont amellet is lehet érvelni, hogy a körülmények inkább széles mozgástérre utalnak. Határozott lépései, elsöprően magas beiktatási támogatottsága, illetve az, hogy kilenc alkalommal is bizalmi szavazással egybekötve szavazta meg a parlament az általa benyújtott törvényeket, arról árulkodik, hogy a válságkezelésre erős felhatalmazást kapott, és széles mozgástérrel rendelkezett. Kérdés, hogy elegendő indok-e az ő esetében a kényszerpálya tézis

melletti érvelésre az, hogy előre látható volt, hogy Monti milyen jellegű változtatásokat fog bevezetni, és hogy ezek a változtatások a válságkezelés konvencionális eszközei. Véleményem szerint a Monti-kormány beiktatásakor a kormány lehetőségeit és céljait szem előtt tartva találókban leírja a helyzetet, ha azt állítjuk, hogy *a válság nyomán a kormánynak széles mozgástere nyílt*, mint ha egy kényszerpálya megvalósulásaként tekintünk a tevékenységére.

A *konszenzus vs. polarizáció* tézispár esetében az olasz példát a konszenzusteremtő válsághelyzet eseteként tarthatjuk számon. A Monti-kormány beiktatása az olasz politika egy kiemelkedően széles konszenzust generáló pillanata volt. Az egyébként meglehetősen polarizált, a Monti-kormány idején még egyértelműen a bal- és jobboldali blokkok versengésével leírható politikai színtéren széleskörű egyetértés alakult ki abban a kérdésben, hogy a bürokratikus delegálásra szükség van, és hogy a tűzoltást a Monti-kormányra kell bízni. A törvénycsomagok megszavazásának és a kormány iránti bizalom folytatólagos formális kinyilvánításának alapfeltétele volt, hogy a legnagyobb bal- és jobboldali pártok ne lépjenek ki a várhatóan népszerűségvesztést eredményező, de hosszú távon elkerülhetetlen gazdaságpolitikai lépések mögül. A válság tehát konszenzust hozott létre, mivel a legnagyobb egymással versengő politikai erők csaknem egy éven át közösen szavazták meg a szakértői kormány intézkedéseit, ráadásul a bal- és jobbközép blokk együttműködése a következő, Gianni Letta-féle kormány regnálása során is fennmaradt.

7. Összefoglalás

A tanulmányban egy elhúzódó, gazdasági-pénzügyi alapú, majd belpolitikai válsággá szélesedő válsághelyzet két politikai vezetőjének tevékenységét vizsgáltam. Bár személyes vonásaik, karrierútjuk, ambícióik, szakmai hátterük nagyon különböző volt, és kormányzásuk kezdetén egészen más jellegű felhatalmazással és két nagyon különböző kormánnyal a hátuk mögött vehették kezükbe az ország irányítását, a válságot mégis inkább hasonlóan kezelték. Mindkettejük kormányzása tekinthető az exogén sokkal szembesülő és arra a konvencionális megoldásokat alkalmazó vezető esetének. Bár Berlusconi megszólalásai során igyekezett a válság súlyosságát kisebbiteni, annak kezelésére végső soron a bevett válságkezelő-megszorító technikákat kezdte el alkalmazni. A kormánya napirendformáló hatékonyságának csökkenése, a koalíciós feszültségek kiéleződése, a választói támogatottság zuhanása és a nemzetközi hangulat nyomása mellett a válságkezelés végül a körmére égett. A lemondásának külső és belső okai egymást erősítették, és utólag nehéz eldönteni, hogy melyek voltak ezek közül – vagy voltak-e egyáltalán – döntő okok. Lemondásakor mindenesetre az egyik legnépszerűtlenebb politikai vezetőként

búcsúzott (La Repubblica 2011). Politikai bukását érdekes módon egy ahhoz nagyon hasonló válság okozta, mint amelynek köszönhetően 17 évvel korábban megjelent a politikai színtéren (Bonnet 2015). Mozgástere az egymás hatását erősítő külső és belső tényezőknek köszönhetően az idő előrehaladtával folyamatosan csökkent. Válságnarratíváját a tessék-lássék tűzoltás és a sikertelen valóságkonstruálás jellemzi, mivel nem tudta meggyőzni az embereket arról, hogy tulajdonképpen nincs is olyan nagy baj.

Mario Monti és szakértői kormánya szintén sokat veszített népszerűségéből kormányzása egy éve során, bár már beiktatásakor is inkább a helyzet alternatíva nélküliségének belátása, mintsem a túlradó lelkesedés jellemezte a választókat. Monti egy pillanatig sem misztifikálta a helyzetet: a bevett gazdaságpolitikai megoldásokat alkalmazta, élére állt a reformoknak, nem hárította másra a felelősséget, és nem kereste választói, gazdasági vagy szakmai csoportok kedvét. Megtette, amit vártak tőle a tűzoltás terén, pénzügyi téren és nemzetközi elismertség szempontjából sikeres volt (Bonnet 2015; Garzia 2013). Egy olyan nagyon nehéz pillanatban vállalta az ország vezetését, mikor a választók szinte csak benne bíztak, és a politikusok iránti bizalom a mélypontjára süllyedt. Személyének még akkor is viszonylag magas volt a támogatottsága, amikor már számos nagyon népszerűtlen intézkedést bevezetett – viszont egy újabb ciklusra már nem szavaztak neki bizalmat a választók.

Hivatkozások

- Battaglia, Filippo Maria (2011, Gennaio 4): Tremonti e Berlusconi: se la crisi non è solo economica. *TG 24 Sky*. <http://tg24.sky.it>
- Berlusconi dimezza le preferenze Salvini batte De Corato. Boeri a 12.861 (2011, Maggio 17). *Corriere della Sera*. <http://milano.corriere.it>
- Berlusconi: „La crisi? I ristoranti sono pieni” (2011, Novembre 4). *TG 24 TG 24 Sky*. <http://tg24.sky.it>
- Bonnet, Nicolas (2015): Silvio's Party. In: Agnès Alexandre-Collier and François Vergniolle de Chantal (eds.): *Leadership and Uncertainty Management in Politics*. Springer. 93–110. pp.
- Bordandini, Paola, Di Virgilio, Aldo, and Mulé, Rosa (2012): *Why Non Political Governments? Exploring the Italian Case*. Előadva a XXIII Convegno Annuale Società Italiana di Scienza Politica konferencián, Roma, 2009. szeptember 17-19. Bosco, Anna, e McDonnell, Duncan (2012): Introduzione. Da Berlusconi a Monti: default dei partiti? In: Anna Bosco e Duncan McDonnell (ed): *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Il Mulino 43–61. pp.

- Crisi, Berlusconi anticipa la manovra "Pareggio di bilancio in Costituzione" (2011, Agosto 5). *La Repubblica*. <http://www.repubblica.it>
- Culpepper, Pepper. D. (2014): The Political Economy of Unmediated Democracy: Italian Austerity Under Mario Monti. *West European Politics*, vol. 37., no. 6., 1264–1281. pp.
- De Lucia, Federico (2012, Dicembre 14): Il giudizio sul governo Monti e la soddisfazione per la democrazia. *LUISS*. <http://cise.luiss.it/cise/2012/12/14/il-giudizio-sul-governo-monti-e-la-soddisfazione-per-la-democrazia/>
- Deepening Crisis Over Euro Pits Leader Against Leader (2011, December 30). *The Wall Street Journal*. <https://www.wsj>.
- Discorso al Senato per la fiducia - il testo integrale del discorso (2011, Novembre 17). *La Repubblica*. <http://www.repubblica.it> :
- È Berlusconi il jolly per ammorbidire Putin (2014, Settembre 2). *Il Tempo*. <http://www.iltempo.it>
- Ferrara: „Berlusconi si dimette dopo la fiducia” (2011, Novembre 7). *Il Blitz Quotidiano*. <http://www.blitzquotidiano.it>
- Fubini, Federico (2011, Agosto 8): Ecco la lettera di Trichet e Draghi Cessioni, liberalizzazioni e lavoro. *Corriere della Sera*. <http://www.corriere.it>
- Fusaro, Carlo (2012): La formazione del governo Monti e il ruolo del presidente della Repubblica. In: Anna Bosco e Duncan McDonnell (ed): *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Bologna: Il Mulino, 82-100. pp. Garzia, Diego (2013): The 2013 Italian Parliamentary Election: Changing Things so Everything Stays the Same. *West European Politics*, vol. 36., no. 5., 1095–1105. pp.
- Guerzoni, Monica (2011, Novembre 2): Antonione lascia il gruppo PDL Maggioranza sempre più esile. *Corriere della Sera*. <https://www.pressreader.com>
- Il discorso di Mario Monti alla Camera. (2011, Novembre 18). *TG 24 Sky*. <http://video.sky.it>
- Jones, Erik (2012): Il governo Berlusconi e la crisi del debito sovrano. In: Anna Bosco e Duncan McDonnell (ed): *Politica in Italia. I fatti dell'anno e le interpretazioni*. Bologna: Il Mulino, 181-200. pp.
- Körösényi András és Patkós Veronika (2015): Liberális és illiberális populizmus: Berlusconi és Orbán politikai vezetése. *Politikatudományi Szemle*, 24. köt. 2. szám, 29–54. pp.
- La Repubblica (2011) Atlante Politico 31 – Il governo Monti ha la fiducia degli italiani (2011, Novembre): *Demos & Pi*. <http://demos.it/a00652.php>
- Marangoni, Francesco (2011): The Premature End of the Fourth Berlusconi Government: An Updating of Indicators of the Government's Legislative Performance and Productivity. *Bulletin of Italian Politics*, vol. 3., no. 2., 357–369. pp.

- Marangoni, Francesco (2012): Technocrats in Government: The Composition and Legislative Initiatives of the Monti Government Eight Months Into Its Term of Office. *Bulletin of Italian Politics*, vol. 4., no. 1., 135–149. pp.
- Merkel e Sarkozy sorridono quando la stampa gli chiede se hanno fiducia in Berlusconi (2011, Ottobre 23). *Il Post*. <http://www.ilpost.it>
- Molnár, Anna (2015): Az olasz politika viharai. Úton a harmadik köztársaság felé? In: Ferwagner Péter Ákos, Garaczi István és Kalmár Zoltán (szerk.): *Mediterrán perspektívák*. Budapest: Stratégiakutató Intézet. 249–283. pp.
- Monti, un anno di governo tecnico: dalla Salva Italia alla Legge di stabilità (2012, Dicembre 2). *Il Fatto Quotidiano*. <http://www.ilfattoquotidiano.it>
- Nye, Joseph S. (2014): Transformational and Transactional Presidents. *Leadership*, vol. 10., no. 1., 118–124. pp.
- Pica, Paola (2011, Novembre 9): Mercati precipitano, spread impazzito Mediaset crolla del 12 per cento. *Corriere della Sera*. <http://www.corriere.it>
- Riforma Pensioni: è scontro tra Berlusconi e Lega Nord (2011, Ottobre 25). *Investire Oggi*. <https://www.investireoggi.it>
- Roma, la festa per le dimissioni (2011, Novembre 12). *La Repubblica*. <http://www.repubblica.it>
- Schabert, Tilo (1989): *Boston Politics: The Creativity of Power*. De Gruyter Studies on North America (vol. 4). Walter de Gruyter Inc.
- Scherzi da vertice, Berlusconi: Cucù alla Merkel (2008, Novembre 18). *Il Giornale*. <http://www.ilgiornale.it>
- Stille, Alexander (2012): *Citizen Berlusconi. Il Cavalier Miracolo. La Vita, le Imprese, la Politica*. Milano: Garzanti Libri.
- Valeriano, Valeria (2011, Novembre 17): Tutto il Berlusconi IV: i 1.283 giorni del Cavaliere. *TG 24 Sky*. <http://tg24.sky.it>
- Verderami, Francesco (2011, Ottobre 26): Gli alleati frenano: nessuno romperà Ma il governo resta appeso a un filo. *Corriere della Sera*. <http://www.corriere.it>
- Vertice Nato: la Merkel lo aspetta, ma Berlusconi è impegnato al telefono (2009, Aprile 4). *Corriere della Sera*. <http://www.corriere.it>

KÜL-ÉS
BIZTONSÁG-
POLITIKAI
VÁLSÁGOK

9. fejezet

A kis-nagy ember: George W. Bush és a 9/11-es terrortámadás

METZ RUDOLF

*„Békés időkben az emberek az őket képviselőket figyelik,
de háborúban egyedül a végrehajtó hatalom fejt.”*

Thomas Jefferson

*„Manapság viszont nem lehet annyira kicsi [az elnök],
mint amennyire szeretne.”*

Richard E. Neustadt

„Miért nem választják meg a nagy vezetőt (*great man*) elnöknek?” – teszi fel a provokatív kérdést James Bryce (1888) esszéjében, amelyben rátapint arra, hogy az amerikai politikai gondolkodásban az erős végrehajtói vezetés ambivalens szerepet tölt be (Kellerman 1984, 64–68). Egyfelől gyanakvás és félsz övezi a nagy hatalommal rendelkező vezetőket, másfelől kollektív vágyakozás tárgya az erős vezetés különösen krízishelyzetekben. A válsághelyzetek egyszerre igényelnek erős vezetőt és nyitják ki az elnök lehetőségstruktúráját, mozgásterét. Elvárás és lehetőség is egyben. Bill Clinton is megjegyezte, hogy háború vagy más nemzeti katasztrófa nélkül nem válhatsz „nagy elnökké”. Ahogy a plasztikus politikai tanács is hangzik Obama kabinetfőnökétől: „sose vesztegess el válságot” (Rudalevige 2010, 14–15). A 20. században, válságok sorozata nyomán kiépülő „modern elnökség” (Greens-tein 1988; Neustadt 1991) vagy „birodalmi elnökség” (Schlesinger 1973; Rudalevige 2006) kereteiben egyenesen elkerülhetetlen és elengedhetetlen az elnök számára, hogy „nagy vezetővé” váljon. A modern elnök tanácsadói köre és stábja megnövekedett, formális és informális hatalmukat tágan értelmezik, súlyuk, szerepük a napirend meghatározásban döntővé vált. Mindezzel emelkedtek az elnököt illető kívánságok, elvárások és persze a gyanakvás is.

Szépen leírja ezt a problémát George W. Bushnak, az Egyesült Államok 43. elnökének hullámzó megítélése és mozgásterét. Elnökségét beszűkült mozgástérrel kezdte annak ellenére, hogy a gazdasági helyzet kedvező volt (Genovese, Belt and Lammers 2016). Megválasztásának körülményei megkérdőjelezték legitimitását: az állampolgárok szavazatainak többségét (*popular vote*) nem szerezte meg, illetőleg Florida állam elektori szavazatait a Legfelsőbb Bíróság republikánus többsége ítélte meg számára (*Bush v. Gore*, 2000). A republikánusok a Kongresz-

szus mindkét házában helyeket vesztek, csak papíron jött létre a kormányzó többség (*unified government*).¹ A közhangulat sem kedvezett egy új kormányzati iránynak, amelyet Bush megfogalmazott kampányában. A róla alkotott képet is elsősorban informátlansága és vezetői hiányosságai határozták meg. A 2001. szeptember 11. bekövetkezett terrortámadás viszont lehetőséget teremtett számára, hogy nagy vezetővé váljon. Az exogén eredetű sokk kitágította mozgásterét, amelyet maga is képes volt növelni határozott és karakteres politikájával és válságnarratívájával. Bush vezetőként komoly átalakuláson ment keresztül (Greenshtein 2008; Gregg 2003; Genovese 2003; Renshon 2005). Mindezt az elnök a következőképp fogalmazta meg:

„Szeptember 11. új értelmet adott az áldozathozatalnak, új értelmet adott a szolgáltatnak és az én munkámnak is. (...) [T]udtam, hogy amíg ezt a hivatalt betöltöm (...) meg kell védenem ezt az országot – bármilyen áron.”
(Bush 2010, 190)

Karl Rove (2002, November 13), az elnök legközelebbi politikai tanácsadója egy előadásában ugyanarra következtetésre jutott, mint Bryce (1888, 83): nagy elnököt csak az idő, a korszak kívánalmai tehetnek naggyá. Bush hősi (Roper 2004) vagy – ha csak időlegesen is – karizmatikus (Bligh et al. 2004) vezetővé vált. 2001. október 20-án a Frankfurter Allgemeine angol nyelvű kiadásában az elnököt Harry S. Trumanhoz hasonlítva jegyzi meg, hogy Bush a szemünk láttára „nőtt” fel a munkájához és feladatához (Weiland 2001, October 20). Azonban az alkotmányos visszaélések, politikai botrányok, az iraki háború népszerűtlensége, a költségvetési hiány és a védelmi kiadások növekedése, illetve a gazdasági helyzet romlása oda vezetett, hogy elnökségének utolsó időszakában lehetőségei leszűkültek és morális és politikai megítélése jelentősen romlott. Tevékenységét egyesek a legrosszabbra értékelt (Rudalevige 2010) elnökök közé sorolják, míg mások egyenesen romboló, pusztító, mérgező jelzőkkel írják le tevékenységét (Herbert 2011; Jackson 2005; Lipman and Blumen 2009, February 16).

Jelen fejezetünkben arra vállalkozunk, hogy George W. Bush időszakos vezetői átalakulását, válságkezelését értelmezzük rámutatva az abban rejlő korlátokra. Az elemzés ennek megfelelően a következőképp válik szét. Először a válságot és az elnök válságra adott reakcióját mutatjuk be. Másodszor Bush személyes karakterét és vezetési stílusát rajzoljuk fel. Harmadszor intézményi lehetőségeit és korlátait vesszük számításba. Végezetül levonjuk az eset tanulságát a kötet elméleti és konceptuális keretének függvényében.

¹ Amíg a republikánus többség a képviselőházban igen csekély volt (221-212), addig a Szenátus megosztott volt (50-50), amelyet Bush elvesztett Jim Jeffords vermonti szenátor függetlenné válásával.

1. Válság és válságkezelés

2001. szeptember 11-én terroristák, akikről később kiderült, hogy az al-Káida terrrorszervezet tagjai, térítettek el négy utasszállítót, amelyekből két gép a New York-i World Trade Center ikertornyait, egy a washingtoni Pentagon épületét találta el, az utolsó gép Pennsylvania területén zuhant le. Az akciósorozat megrengette az amerikai nemzetet és mobilizálta a Bush-adminisztrációt.

Azon a reggelen az elnök épp egy floridai általános iskolában népszerűsítette oktatási reformját, mikor tudomást szerzett a terrortámadásról. Nyugodt, rezzenéstelen arccal vette tudomásul, majd pár perccel később, mikor a televíziós közvetítésben maga is látta az ikertornyokat ért támadásokat, az első mondata a következő volt: „Háborúban állunk.” (idézi Renshon 2005, 602). Majd az iskolából kilépve nyilatkozatban közölte: „a nemzetünk elleni terrorizmust nem fogjuk tolerálni” (idézi Greenstein 2008, 179). A louisinai légitámaszponton is közreadott egy nyilatkozatot, és összehívta a Nemzetvédelmi Tanácsot. Visszatérve a Fehér Házba határozott, erős és hatásos beszédet intézet a nemzethez. Háborús cselekményként definiálta az eseményt, amelyet a jó és a gonosz közötti monumentális küzdelemként írt le. Könnyen megragadta, illetőleg megszemélyesítette az ellenséget, akiket összekötött az őket támogató államokkal. Szeptember 14-én a washingtoni National Cathedralban tartott megemlékezésen hatásos beszédet tartott, amelyben rétori képességeit mutatta meg. New Yorkban hangosbeszélőn szólt a mentésben segédkező munkásokhoz, akik viszont arról adtak jeleket, hogy nem hallják, mire Bush ügyes fogással kijelentette: „Én hallak titeket. A világ többi része hall titeket, és azok az emberek, akik ledöntötték ezeket az épületeket hallani fognak rólunk hamarosan.” (idézi Greenstein 2008, 177) Szeptember 20-án a Kongresszusban ultimátumot adott az afgán tálib rezsimnek, hogy az al-Káida vezetést adják ki, és zárják be táboraikát. Az összes képviselő és szenátor felállva tapsolta meg az elnököt.

Válaszreakcióként a megfogalmazott közpolitika keretében három jól elkülöníthető katonai reakciót fogyanatosított az amerikai kormány. Az első a nemzetközi terrorizmus, különös tekintettel az Oszama bin Laden vezette al-Káida elleni háború volt. Másodikként az Afganisztánt uraló és az al-Káidát támogató és befogadó tálib kormány elleni akciót említhetjük. A harmadik cél a Szaddám Huszein által vezetett iraki rezsim megdöntése volt, amelyről Bush és tanácsadói köre azt feltételezte, mint később kiderült hibásan, hogy tömegpusztító fegyverekkel rendelkezik és szándékozik is használni az Egyesült Államok ellen. Mindezzel párhuzamosan az elnök létrehozta a Belbiztonsági Minisztériumot (*Department of Homeland Security*), amely a legnagyobb átszervezést eredményezte a második világháború vége óta; valamint 2001-ben aláírta az ún. patrióta törvényt (USA PATRIOT Act).

Bush részben új külpolitikai paradigmát érvényesített, amelyet Bush-doktrínának vagy neokonzervatív külpolitikának nevezhetünk (Balogh 2011; Jervis 2003; Kuniholm 2002; Daalder and Lindsay 2003). Lényegét tekintve jellemző rá az uniliteralizmus, katonai erőre való támaszkodás, megelőző akciók, nemzetközi intézmények és a multilaterális diplomácia súlyának csökkenése, demokratikus berendezkedés terjesztése, illetve a rezsimváltás katonai erővel való kikényszerítése. Bár egyesek forradalminak tartják a megvalósított külpolitikát, mégsem teljesen példa nélküli. Újszerűsége inkább az emberi tényező volt. Bush vezetésével alkalmazta a „levegőben lévő” elveket, áttéve ezzel a hangsúlyokat a konkrét cselekvésre. A reaktív politika helyett így proaktív, „megelőző” cselekvés vált általánossá, amely azon feltételezésen alapult, hogy fennáll egy újabb támadás veszélye.

Bush külpolitikáját ugyanakkor nem lehet egységesnek tekinteni. Irak megtámadásáig elsősorban az ún. realista paradigma érvényesült jobban, amely elutasította a demokrácia katonai eszközökkel való terjesztését. A 2000-es elnökválasztási kampányban Bush maga sem támogatta azt. Ezt az irányzatot képviselte Colin Powell külügyminiszter és Condoleezza Rice nemzetvédelmi tanácsadó, akik a terrortámadást követően egyre inkább háttérbe szorultak a neokonzervatív irányvonalat követő Dick Cheney alelnök és Donald Rumsfeld védelmi miniszter mellett. Az Irak elleni katonai akció már egyértelműen e paradigma keretébe helyezhető, amelyet a Tony Blair által vezetett Egyesült Királyságon kívül nem támogatott más nagyhatalom, sem az ENSZ. Később Powell majd Rumsfeld távozását és Cheney háttérbe szorulását követően Rice külügyminiszterként újra a realista megközelítést szándékozta érvényesíteni (Genovese and Belt 2016; Hargrove 2014). Ebben az értelemben a külpolitikát erősen meghatározta, hogy épp ki volt képes nagyobb befolyást gyakorolni az elnökre, például Irak megtámadása esetében az ENSZ Biztonsági Tanácsának a támogatását kérni, amelyet Cheney és Rumsfeld ellenzett, de Powell és Rice szorgalmazott.

Ugyanakkor a válságnarratíva fontosabbnak tűnt, mint az adekvát szakpolitikai válasz (Nye 2008). Bush konstruktivista módon nyúlt a válsághoz és nagy hangsúlyt fektetett a válság definiálására, értelmezésére (Skowronek 2005; Zarefsky 2004). Egyszerű és határozott üzeneteket fogalmazott meg és kerülte a részleteket érintő kérdéseket. Megfogalmazása leegyszerűsítő és nyers volt. Egy brit riporternek a következőképp nyilatkozott: „Nézze, az én dolgom nem megpróbálni a dolgokat árnyalni, hanem elmesélni az embereknek, mit gondolok én.” (idézi Renshon 2005, 608) A terrorizmus elleni háború kontrasztos és karakteres narratívát jelentett, amelyet a „jó” és a „gonosz” küzdelmeként írt le. Nem volt átmenet terroristák, terrorista szervezetek és az őket támogató országok között.

„Harcban állunk a terroristákkal és azokkal, akik támogatják őket. Amerikának megvan az üzenete a világ nemzeteinek: ha önök elszállásolják a

terroristák, akkor önök terroristák; ha önök kiképeznek vagy felfegyvereznek terroristákat, akkor önök terroristák; ha önök élelmeznek egy terroristát vagy anyagilag támogatnak egy terroristát, akkor önök terroristák, és az Egyesült Államok és barátai elszámoltatják önöket.” (ford. tölem) (idézi Renshon 2005, 607)

„A világ összes régiójában minden nemzetnek most döntést kell hozniuk, hogy velünk vannak vagy a terroristákkal” (ford. tölem) (idézi Jackson 2005, 86)

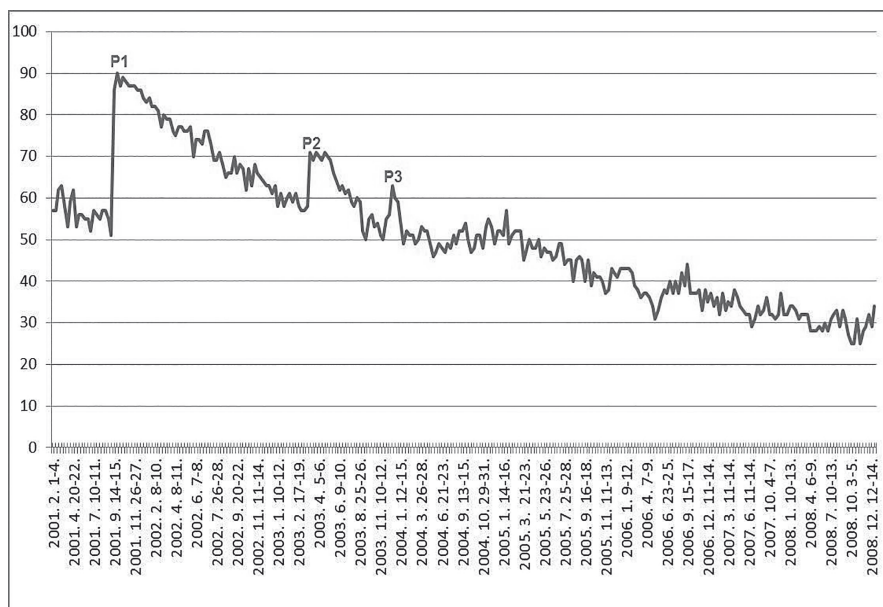
Afganisztán mellett kézzelfogható ellenséggé vált a „gonosz tengelyeként”, „törvényen kívüli országgént” Irán, Irak és Észak-Korea. A kormányzat feladatákként a tradicionálisan amerikai életvitel és a demokrácia védelmét jelölte meg. Retorikájában próbálta az események tétjét magas szinten tartani (Jackson 2005). Egy esetleges újabb támadás veszélyére hivatkozott, amely az átlagemberekre is közvetlen hatással lehet. Megjelentek veszélyforrásként az iraki tömegpusztító fegyverek és az amerikaiak mint lehetséges célpontok. Irak megtámadásának szükségszerűsége a tömegpusztító fegyverekre való hivatkozással tudatos konstrukció volt (Grint 2005). Miután nem találtak tömegpusztító fegyvereket, illetőleg bebizonyosodott, hogy az adminisztráció által hivatkozott dokumentumok hamisak voltak, a narratíva a demokratikus rendszer kiépítésére fókuszált (Genovese and Belt 2016, 182).

A terrortámadást követően Bush körül kialakult széles támogatottság legitimációs alapot nyújtva komoly muníciót jelentett a kibővülő elnöki hatalomnak, érélyes politikának. A nemzetegyesítő hatás² sosem látott mértéket öltött (lásd az 1. diagramot: P1), amely példa nélküli az amerikai történelemben (Eichenberg et al. 2006; Hetherington and Nelson 2003). Egyrészt az eddig mért legnagyobb megugrást tapasztalhattuk. A szeptember 10-én mért 51%-os érték 15-ére 86%-ra ugrott. Másrészt a mutató elérte a legmagasabb elnöknel mért értéket (90%, szeptember 22.). Harmadszor, időben a legtovább tartó hatást láthattunk, hiszen 2002. november 10-én még 68%-os elfogadottságot élvezett az elnök személye. Karl Rove (2002, November 13) kiemeli, hogy egy nagy elnöknek uralnia kell a közvéleményt. E szándék, azaz a mozgástér teremtése és megőrzése, jól láthatóvá vált. Az iraki háború kezdetekor (P2) és Szaddám Huszein elfogásakor (P3) lehetett tapasztalni kisebb

2 A nemzetegyesítő (*rally 'round the flag*) hatást John Mueller (1970) fogalmazta meg először. A hatás olyan eseményhez kapcsolódik, amely (1) nemzetközi, (2) az Egyesült Államokat és/vagy az elnököt közvetlenül érinti, illetve (3) kellőképp specifikus, drámai és fókuszált. Ilyet tapasztaltak háború (Korea, Vietnám), diplomáciai sikerek (Truman doktrína), drámai technológiai sikerek (Szputnyik pályára állítása), nagyobb katonai sikerek esetében. Gary L. Gregg II (2003) három magyarázatot idéz: az első patriotizmusra (Mueller 1970), a második az ellenzék véleményvezéreiének elcsendesedésére (Brody 1991), végül a harmadik a pozíció alkotmányos természetére (Hetherington and Nelson 2003) vezeti vissza hatását. Gregg mindezeketől eltérően a vezető szimbolikus szerepében látja a kiváltó okot, amely nagyban függ a vezető karakterétől.

ugrásokat az elnök elfogadottságát illetően, amely összességében a kormány felé irányuló bizalomban is megmutatkozott.

1. diagram. Az elnök elfogadottsági indexe



Adatok forrása: Gallup 2009

1888 óta először fordult elő, hogy bár a győztes elnökjelölt a szavazatok többségét nem szerezte meg az elnökválasztáson, mégis a nemzetegyesítő hatás eredményeként a 2002-es időközi (*midterm*) kongresszusi választásokon sikerült két kormánypárti szenátorral többet küldeni Washingtonba, valamint tovább erősíteni a többségüket a képviselőházban. Ez az eredmény is történelmi jelentőségű volt. 1934 óta először növelte az első terminusban az elnök a pártja által elfoglalt helyeket mindkét házban, valamint 1882-ben fordult elő utoljára, hogy egy időközi választás a megosztott kormányzást (*divided government*) egységessé (*unified government*) alakította. Válságnarratívájával sikerült politikai tőkét a 2004-es elnökválasztásig megőriznie, amikor igen szoros eredménnyel ugyan, de sikerült megnyernie és megőrizni a kormányzó többséget a törvényhozásban.

2. Vezetői karakter és stílus

Az elnök személye meghatározó az amerikai politikai gondolkodásban, amely nem elsősorban közjogi helyzetéből, pozíciójából ered, hanem sokkal inkább a vezető karakteréből, szerepének és feladatának, küldetésének definíciójából (*symbolic presidency* fogalmát lásd Gregg 2003). Bush politikai átalakulása és politikája nagyban függött személyes karakterétől és politikai stílusától. Noha személyét, karakterét folyamatos támadások érték, mégis erőforrássá vált a kezében. Azonban vezetői stílusában olyan korlátok rejtettek, ami miatt nem sikerült erőforrásait megfelelően kiaknázni.

Vezetői karakter mint erőforrás

A politika terén nagyapja, Prescott Bush és apja, George H. W. Bush magasra tették a mércét. Prescott Bush, aki állandó golfpartnere volt Eisenhowernek, majd tíz évig képviselte Connecticutot a Szenátusban, az igazi internacionalista és üzletpárti republikánus mintaképét testesítette meg. George H. W. Bush alakja, modora tekintélyt parancsolt, akárcsak politikai teljesítménye, amelyet Reagan alelnökeként, majd elnökként ért el. Noha George W. Bush a politikát belülről ismerhette meg, hiszen több kampányban is segédkezett, és apjának is adott tanácsot, mégis üzleti és politikai sikertelensége miatt az apja alulteljesítő fia, a család feketebáránya lett. Alkoholizmusba menekült, amelyből csak erős keresztény hite ragadta ki. Rendszeres olvasójává vált a Bibliának, sőt még a Fehér Házban is tartott csoportos szentírásolvasást. 2000-ben a republikánus előválasztás vitáján a moderátor megkérte a jelölteket, hogy nevezzék meg kedvenc filozófusokat. Bush Jézus Krisztust választotta. Ez a mély hit morális bizonyosságot, magabiztosságot, víziót és missziót adott Bushnak, amelynek különösen a terrortámadást követően vette hasznát, de ebből táplálkozott szenvedélyes ideológiai innovációja is.

„Nem lehettem volna kormányzó, ha nem hiszek egy minden emberi szándék felett álló isteni tervben. (...) Én mégis szilárd alapokra építem az életemet. A hitem szabad akarattal ruház fel. Szabaddá tesz, hogy az aktuális problémát helyes perspektívából tudjam szemlélni.” (Bush 2001, 17)

Bush hitt abban, hogy az Egyesült Államok vezetőjeként kötelessége terjeszteni a keresztény értékeket, átalakítva a világot. Megelőző, és ha szükséges egyoldalú akciókat hajtott végre, hogy csökkentse a szenvedést és békét teremtsen. A vallásos hit mély patriotizmussal keveredett (Renshon 2005, 599–600). Apjától eltérően Bushnak nagy tervei voltak. Kevés, de ambiciózus közpolitikai ügyeket vállalt fel, mint az 1981 óta a legnagyobb (kb. 1.35 billió dollár értékű) adócsökkentést és az 1965 óta a legnagyobb oktatásreformot (*No Child Left Behind Act*). Noha Bush politiká-

jával Reagan forradalmát akarta befejezni, erősebb államcentrikus nézőpontja eltért elődjének programjától. Bush saját megközelítését „együttérző vagy emberbarát konzervativizmusnak” (*compassionate conservatism*) nevezte, míg magát olyan konzervatívnak tartotta, akinek van szíve. Ez a gyakorlatban azt jelentette, hogy az aktivista kormányzatot konzervatív célokra használta. Ilyen kezdeményezés volt az ún. „hitalapú és közösségi iniciatívák” javaslata, amely vallásos közösségek szociális tevékenységének állami finanszírozását tűzte ki célul. Túl azon, hogy Bush „rejtőzködő konzervatívokat” akart maga mellé állítani, hitt abban, hogy új többséget tud kialakítani, vagy ahogy ő fejezte ki magát: „Én egyesítek, és nem megosztok” (idézi Greenstein 2008). A kormányzóságát jellemző kétpárti stratégia háttérbe szorult a terrorcselekményt követően és az erős pártalapú politika vált túlsúlyossá, amely megerősítette és bebetonozta a polarizációt (Abramowitz and Stone 2006; Fiorina 2008; Jacobson 2008).

Politikusként, elnökként gyakorta kétségbe vonták Bush értelmi és nyelvi képességeit, illetőleg megkérdőjelezték szűklátókörű vagy gyenge politikai vízióját (a *Bushism* fogalmáról lásd Weisberg 2004, May 7). Például mikor a súlyos alábecsülését kívánta kifejezni, a félreért (*misunderstand*) és alábecsül (*underestimate*) szavakat összemosva úgy fogalmazott: „Ők félrealálbecsülnek engem.” (*They misunderestimate me.*) Sokszor fordult elő, hogy tájékozatlanságára, tapasztalatlanságára fény derült. Különösen a külpolitika területén volt bizonytalan. Amíg apja ezen a területen komoly tapasztalatokkal rendelkezett, addig ő lényegesen kevesebb rálátással, „kontextuális intelligenciával” rendelkezett (Nye 2008). Egy interjúban kifejtette, hogy Tajvant bármi áron megvédi a Kínai Népköztársaságtól. A kijelentés bizonytalanságot teremtett az ország külpolitikájában, amelyet csak nagy nehézségek árán sikerült leküzdeniük. Ezért a terrortámadást megelőzően, gyenge kommunikátorként, kerülte a nyilvános megjelenéseket (Greenstein 2008).

Mindez viszont nem ártott politikai sikerének. Noha Al Gore alulmaradt az elnöki székért folyó küzdelemben, mégis egy közvetlenül a választás előtt végzett közvélemény-kutatás szerint a válaszolók többsége (59%-a) magas intelligenciát tulajdonított neki, míg 55%-uk Busht átlagos szintre sorolta. Sőt a Busht támogatók 28%-a értékelte intelligensebbnek Al Gore-t, ugyanakkor számukra kevésbé volt fontos, hogy az elnök átlagon felüli intelligenciával rendelkezzen (Haslam et al. 2011, 83–84). Vérbeli „identitásvállalkozó” volt, aki egyszerre tudta megtestesíteni az átlag amerikai (*prototypicality*) és úgy alakítani a kollektív identitást, hogy az passzoljon szakpolitikájához (Haslam et al. 2011, 139–142). Mindezzel tisztában volt Bush is: „soha nem szabad engedni, hogy mások fessék meg a rólam kialakítandó képet” (Bush 2001, 7). Bush szorosan kötődött otthonához, Texashoz és ragaszkodott texasi identitásához. Gyakorta láthatták farmján cowboy kalapban, csizmában és klasszikus amerikai pick-up autóban. Az amerikai gondolkodást mé-

lyen átítató tehénpásztor képe erős pozitív társításokat rejt magában, például nagy bátorságot, erőt, határozottságot, függetlenséget és erős morális értékeket. Lyndon Johnsonhoz és Ronald Reaganhez hasonlóan Bush is rendelkezett ezzel az imidzsszel (Renshon 2005; Hoffman 2011). Noha közvetlen háborús tapasztalattal nem rendelkezett, ugyanis a vietnámi szolgálatot elkerülve a texasi Nemzeti Gárda légierijénél szolgált, elnökként képes volt megtestesíteni a „háborús elnök” ideáltípusát, aki akár katonai pilóta-egyenruhában is képes bejelenteni, hogy sikeresen befejezték az iraki háború legnagyobb katonai akcióját.

Vezetői stílus mint az erőforrások kiaknázásának lehetősége

Bush előnyben részesítette a személyközpontú politikát (Renshon 2005; Greenstein 2008, Pfiffner 2003). Különösen barátságos, nyílt, impulzív személyisége sikeressé tették interperszonális kapcsolataiban.³ Olyan ember volt, aki szeretett másokkal közeli és bizalmas viszonyt ápolni, és ezt másoktól is elvárta. Politikai karrierjében meghatározó volt a személyes, szemtől-szembeni meggyőzés. Szerette a kampányokat, illetve a pártokon átnyúló személyes kapcsolatokat. Kormányzósága alatt így talált rá Bob Bullock veterán, demokrata texasi kormányzóhelyettesre, akit gyakran „csizmás Machiavellinek” neveztek. Bush mentorként és barátként tekintett rá, akinek segítségével végső soron demokratákat sikerült maga mellé állítania. Később, elnökként ez utóbbi szerepet Zell Miller demokrata szenátor játszotta jóval kisebb sikerrel, míg a mentora Dick Cheney alelnök lett.

„Egy sikeres elnök erős csapatot gyűjt maga köré” – szögezi le Karl Rove (2002, November 13). Bush tisztában volt ezzel és saját határaival, amelyek szakpolitikai és politikai téren egyaránt megmutatkoztak. Felismerte a politikai tudás jelentőségét, ezért a későbbiekben erőteljesen támaszkodott szakpolitikai szakértőkre (Collin Powell, Donald Rumsfeld, Condoleezza Rice), politikai tanácsadókra (Karl Rove), szövegírókra (Karen Hughes) vagy kabinetfőnökre (Andrew Card), akik nem helyettesítették, csak kiegészítették „politikai elméjét” (Heclo 2003). Bush következőképpen fogalmaz.

„Ha valamiben valóban zseniális vagyok, de legalábbis van érzékem hozzá, hát az az, hogy képes vagyok felismerni a tehetséges embereket, rá tudom

3 A személyközpontú politikafelfogása meghatározta Bush külpolitikáját is. Pár személyes találkozó után Vladimir Putint megbízható személynek tartotta. Úgy fogalmazott: „Belenéztem a szemébe és éreztem a lelkét.” (Wyatt (2001, June 16) Később Putin mesélt anyja keresztjéről és hogy mit jelent ez neki, majd meg is mutatta Bushnak. Busht lenyűgözte a kereszt és arra jutott, hogy megbízik Putinban. „Nagyon sikeres találkozó volt, és sikerült meggyőzni őt, hogy Oroszországot már nem tekintjük ellenségnek, személy szerint pedig olyan embernek tartom, akivel lehet tárgyalni.” (Woodward 2003, 121)

venni őket, hogy nekem dolgozzanak, és csapatmunkát végezzenek.” (idézi Woodward 2003, 81)

Ugyanakkor fontosabb volt számára a hűség, a megbízhatóság, mint hogy döntéseihez kellő információkat csatornázzon be (Genovese et al. 2016, 124).

Előszeretettel delegálta a feladatokat, az ügyeket. Így emelkedett ki a kabinetből és dominálta a döntéshozatalt Cheney alelnök (Rudalevige 2005; Pfiffner 2009). Már a kormányzati átmenet időszakában döntő szerepet kapott a kabinet személyi összetételét illetően. Az elnök olyan közpolitikai területeket delegált az alelnökhöz, mint a gazdaság-, környezetvédelmi és nemzetvédelmi politika. Szabad kezet kapott ügynökségek személyzeti politikájának meghatározásában és azok döntéshozatalában. Ügyesen zárta ki a kabinet más tagjait (Powellt vagy Rice-t) a döntéshozatalból. Cheney újraértelmezte az alelnöki hivatalt, s egyfajta társelnöki pozíciót alakított ki, amely az elnökkel való személyes kapcsolatán alapult (Genovese et al. 2016). A delegálással Bush tudatosan kerülte a részletkérdéseket, amelyet Karl Rove személye, az erős ideológiai vonal és válságnarratíva tovább erősített.

„Úgy gondolom, hogy elnökként előre is kell gondolkoznom. Úgy vélem, nem ragadhatok le annyira a napi eseményeknél, hogy ne legyek az a stratégiai gondolkodó is, akinek lennem kell, vagy legalábbis ne gondoljam át a dolgokat stratégiailag. (...) Olyan tanácsadóim voltak, akik már láttak közelről háborút, akik kerültek már olyan helyzetbe, hogy a terv nem úgy sült el, ahogy előre gondolták.” (Woodward 2003, 137)

Túl türelmetlen volt az ügyeket mikroszinten menedzselni, azokat rendszerint másra bízta, amely gyakorta kudarcot eredményezett (2005-ös Katrina hurrikán esetét lásd a 2. fejezetben).

Bush vezetési stílusa egyszerű, határozott, de korlátolt volt. Igyekezett hasonló gondolkodásúakkal körbe venni magát. Nem tűrte az ellenvéleményt. Mindez elkerülhetetlenül csoportgondolkodást (*groupthink*) eredményezett (Genovese et al. 2016, 123–124), amelyben az alternatív javaslatok, vélemények felmerülésének és kinyilvánításának lehetősége beszűkül. Paul O’Neill pénzügyminiszter például véleménykülönbség miatt kényszerült távozásra (Suskind 2004). „Nem beszélünk magunk ellen” (idézi Busht Daalder and Lindsay 2003, 112), hangzik a Bush adminisztráció mantrája. Az erős, kontrasztos válságnarratíva (terrorizmus elleni háború, a jó és gonosz küzdelme) és az elnök rugalmatlan személyisége nem tette lehetővé, hogy könnyen alkalmazkodjanak az új fejleményekhez, és befogadják, értelmezzék, hasznosítsák a rossz híreket. A Bush-adminisztráció nem volt képes tanulni hibáiból (Genovese and Belt 2016). Paul O’Neill szerint „ez elrontott folyamat (...) vagy inkább: nem is folyamat; úgy tűnt nincs apparátus, amely értékelné a politikát, és hatékonyan mérlegelne, hogy következetes lehessen a kormányzás.” (Suskind 2004, 109)

A tanácskozások alkalmával gyakran türelmetlenül kikényszerítette, kiprovokálta a gyors döntéseket, vagy attól függetlenül hozta meg saját maga azokat. Nem érezte szükségesnek, hogy döntéseit indokolja. S bár erősen támaszkodott környezetére, hol az egyik, hol a másik tanácsadójára, mégis különösen fontos volt számára annak látszata, hogy a döntéseket ő maga hozza meg. Az Afganisztán ellen indított támadás, melyet szokatlanul széles deliberáció előzött meg, kivételnek számított. A terrortámadást követő döntési és cselekvési kényszer és időbeli nyomás ellenére két hónapig megfontolásra és megtárgyalásra került a lehetséges opciók sora. Az elnök így kommentálta a folyamatot.

„Az egyik feladatom éppen az, hogy provokatív legyek (...) Vicc nélkül. Nekem kell kiprovokálni a döntéseket az emberektől, és ezen feladatom az is, hogy mindenki tisztán lássa, milyen irányba haladunk. Ennek megvan a maga ritmusa, ez folyamat, és én kezdek egyre frusztráltabb lenni... Nem állt össze olyan gyorsan, ahogy reméltük. És a biztonság feláldozása nélkül akartam döntéseket kierőszakolni.” (idézi Woodward 2003, 144)

Határozottsága szembeütő volt. A terrortámadásra gyors reakcióval válaszolt, a „törvényen kívüliekkel” való tárgyalás lehetőségét kizárta, valamint az igaz ügyet és gonoszt is definiálta. Ez volt a nagy pillanat számára, és ahogy fogalmazott: „sosem éreztem magam ennél kényelmesebben az életben.” (idézi Renshon 2005, 592) A végletekig eltökélt volt. Az eltökéltség lehet akár pozitív is bizonytalan helyzetekben, amikor hősies vezetésként realizálódik, ahogy a terrortámadást követően volt tapasztalható. Viszont különösen negatív tulajdonsággá is válhat, amikor konoksként jelenik meg, ahogy az a döntéshozatalban vált érezhetővé. Ez az ösztönösség számára már-már „második vallásként” jelenik meg (Woodward 2003, 328).

Hallgatok az ösztöneimre (...) akkor is, amikor számba veszem a jövőt, mérlegelem a kockázatokat vagy a konszenzust keresem. Nem úgy játszom, ahogy ez a nagykönyvben meg van írva, hanem zsigerből.” (kiemelés tőlem) (Woodward 2003, 137)

Ez jellemezte a preemptív katonai akciókat, az egyoldalú döntéshozatalt és a „cél szentesíti az eszközt” attitűdöt. Mikor kifejtette, hogy az ENSZ iraki háborút illető tiltakozása irreleváns, egyenesen úgy érvelt: „ez nem a felhatalmazás kérdése, hanem ez az *akarat* kérdése” (kiemelés tőlem, idézi Heclo 2003, 44).

„Rám hárult az a felelősség is, hogy eltökéltnék tűnjek. Meg kellett mutatnom az amerikai népnek, hogy a főparancsnokuk mindenre elszánt, és a győzelemért bármit megtesz. Engedékenységnak nincs helye. Mellébeszélésnek sem. Nem, nem fogunk mindent halálra jogászkodni. A sarkukban vagyunk. És ezt nem csak hazai használatra szántam, nem csupán az amerikaiaknak. Létfontosságú volt, hogy az egész világ előtt ilyennek látszódjam.” (Woodward 2003, 102)

Bush vezetési stílusához hozzátartozott a permanens kampány és a pártépítés is (Milkis and Rhodes 2007a; 2007b; Galvin 2009; Skinner 2008), amely azért vált elkerülhetetlenné, mert a texasi kormányzósága idején preferált konszenzusorientált kétpárti stratégia nem érvényesült a Kongresszusban (Fortier and Ornstein 2003). A terrortámadást követően Bush óriási politikai tőkéhez jutott, melyet ily módon részben visszaforgatott. Vezetése bátorította a jelölteket, hogy kampányukat az elnök nemzetpolitikájára és magas elfogadottságára alapozzák. Ez azt jelentette, hogy a helyi kampányokat centralizálták egy hierarchikus kampánygépezetbe, amely a multi-level marketing elveire épült. Mindez az '50-es évek óta nem látott aktivitás-növekedést eredményezett. Maga az elnök is különösen aktív volt. Például a 2002-es időközi választások alkalmával 108 kampánymegjelenése volt, és 26 képviselő- és 20 szenátorjelöltet támogatott személyesen. Sőt a jelöltek kiválasztásában, kampányalap gyűjtésében is aktívan részt vett. A 2004-es elnökválasztás keretében jelentősen megnövelték az aktivisták számát és a kampányra fordított összegeket. Ennek eredményeként az újraválasztás mellett kétszer is növelni tudták többségüket a Kongresszus mindkét házában, és 3.4 millióval növekedett a regisztrált republikánus szavazók száma, arról nem is beszélve, hogy a 2004-es elnökválasztáson valamivel több mint 60%-os részvételt sikerült elérni, amir 1968 óta nem példa.

3. Intézményi lehetőségek és korlátok

George W. Bush politikai vezetését a végrehajtó hatalom expanzív értelmezése jellemezte, amelyet az ún. egységes végrehajtói hatalom elméletére alapozott. Az elmélet alkotmányértelmezésében más hatalmi ág nem akadályozhatja az elnököt a törvények végrehajtásában (lásd az ún. *vesting* és a *take care* záradékot) (Genovese and Belt 2016, 179–180). Az alkotmány homályossága (vagy épp rugalmassága) lehetőséget ad az elnök számára saját pozíciójának, valamint vészhelyzeti (*emergency power*), háborús (*war power*) és előjogi hatalmának (*prerogative power*) definiálására. Az elnök egyszerre esküszik fel az elnöki hatalom megtestesítésére és az alkotmány védelmére. Így az elnök egyszemélyes alkotmánybíróssággá válik, aki értelmezi és védelmezi is az alkotmányt.

Ezt egyes szerzők (Balkin and Levinson 2010; Rossiter 1948) alkotmányos diktatúráként jelölik az ókori római intézmény nyomán. Edward S. Corwin (1947, 80) alkotmányos relativitásnak nevezi, amely értelmében az alkotmány lehetőséget ad rugalmas olvasatra, s így a kormányzat képes találkozni egy-egy krízis alkalmával megjelenő igényekkel. A jelenséget az alkotmány természetével magyarázza, amely a külpolitikai ügyek vezetésének kontrolljáért folyó küzdelemre invitálja a szereplőket (Corwin 1957, 171). Robert H. Jackson legfelsőbb bíró úgy fogalmaz

a Youngstown-ügyben, hogy az elnök hatalma nem kötött, hanem sokkal inkább fluktuál attól függően, miként viszonyul a Kongresszushoz (DiPaolo 2009, 196) A szakmai diskurzusban részt vevő szerzőket, akik maguk is tisztában vannak a vita normatív és politikai természetével (Pious 2007), kétféle megközelítés jellemzi. A diskurzust meghatározó szerzők többsége a joguralomra és az alkotmány aláíróinak szándékaira (fékek és ellensúlyok rendszerének létrehozása, hatalmi ágak szétválasztása) alapozzák kritikájukat, miszerint az elnök politikája alkotmányellenes, ugyanis túllépi jogköreit (Adler 2006; 2012; Fisher 2009; Pious 2007; Lobel 2007). Velük szemben fogalmazzák meg gondolataikat az egységes végrehajtás hívei (Corwin 1947; 1957; Mansfield 1989, 247–278; 2006, January 16; 2007 April 27; Rositer 1948; Yoo 2005), melyeknek lényege a végrehajtás funkcióinak szétválaszthatatlansága.

George Bush komolyan vette alkotmányjogi stratégiáját, amelynek kidolgozására és védelmére egy jogászcsapatot (Jack Goldsmith, Jay Bybee, John Yoo, Patrick Philbin, Robert Delahunty) állított fel. Agresszív jogi megközelítését az említett egységes végrehajtás elméletére alapozták, amelyben az elnök fundamentális jogait és felelősségét hangsúlyozták. Céljuk az elnök alkotmányos szerepének értelmezése és közjogi mozgásterének a tágítása. Bush háborús elnökként ebben a hagyományban értelmezi saját szerepét és politikáját.

„Én vagyok a parancsnok, és nem kell elmagyaráznom, nem kell magyarázkodnom, hogy mit miért mondok. Épp ez a legérdekesebb az egész elnökségben. Akadhat olyan ember, akinek meg kell magyaráznia nekem, hogy ezt vagy azt miért mondta, de én úgy vélem, hogy nem tartozom magyarázattal senkinek.” (idézi Woodward 2003, 145)

Az egységes végrehajtás elmélete a törvényhozásnak csak ellenőrző szerepet tulajdonít. Ennek megfelelően viszonyult Bush a kongresszushoz. Politikáját egyoldalúság, erős pártosság és ellentmondást nem tűrő hatalomkoncentráció jellemzi (Owens 2010), bár texasi kormányzóként sikeresen alkalmazta a kétpárti törvényhozási stratégiáját, amelyet elnökként folytatott szakpolitikai iránya is erősített (adócsökkentés, oktatási reform). A terrortámadást követően Bush legitimációja ugrásszerűen megnőtt, amely kvázi nagykoalíciót alakított ki mögötte. A biztos támogatás – ide értve az új republikánus többséget a kongresszusban – tudatában az elnök az addig megszokott stratégiáját felváltotta egy agresszív pártos politikára. A nemzetvédelmi politikát tekintve mindent el tudott érni (például a katonai erők használatára való felhatalmazást Afganisztán és Irak esetében), azonban ez a konszenzus nem terjedt tovább más közpolitikai területekre. Ugyanakkor érdemes megemlíteni, hogy míg Afganisztán esetében erős konszenzus alakult ki, Irak már nem élvezett ekkora támogatottságot. Bush mindhárom nagy belpolitikai sikerét első ciklusában érte el, amelyből kettőt, az adócsökkentést és az oktatási reformot még a terrortámadás

előtt. Később nemcsak mozgástere szűkült le egy ügyre, de politikáját is egyértelműen dominálta a terrorizmus elleni háború, amelynek pozitív hatásait (a választói támogatást) próbálta maximalizálni. Így vallottak kudarcot a hit alapú kezdeményezések, a bevándorlási politikája, a társadalombiztosítási reform és az adócsökkentés folytatása. Tehát a kétpárti koalíció idővel erodálódott, valamint szakpolitikai területtől függően lehatárolt volt.

Noha Bush gyakran fegyelmezte a republikánusokat a vétóval való fenyegetéssel, mégis csak egyszer élt vele, míg 2006 után ez a szám tizenkettőre emelkedett, és csak négy esetben tudta ezt a kongresszus átlépni (Owens 2010). A vétóhoz való hozzáállását magyarázza egy „régí” eszköz újraértelmezése. Ez volt a törvényekhez csatolt elnöki értelmezés vagy interpretáció, amelyet az ún. hivatalos nyilatkozat (*signing statement*) formájában adott közre.

A nyilatkozatok retorikai és alkotmányos kikötéseket tartalmazhatnak. Az elnökök eredetileg a nyilatkozatokat retorikai eszközként a politikai mobilizációhoz használták. Tehát nem nevezhető új eszköznek, vagy újonnan felfedezett kiskapunak, jellege viszont drasztikusan megváltozott szeptember 11-et követően, ugyanis elsősorban az alkotmányt érintő kikötések kerültek túlsúlyba. A Boston Globe riportere, Charlie Savage (2006, April 30) 2006 áprilisáig több mint 750 érintett törvényt, azokon belül 1168 rendelkezést talált, amely több, mint amit elődei összesen közreadtak. Mindezek közül egyes megállapítások deklarálják, hogy az elnök mely jogszabályt vagy annak mely részét nem fogja érvényesíteni annak alkotmányellenessége miatt. Amennyiben az alkotmányos kikötéseket vetjük össze az elfogadott törvények számával, akkor ez a szám szeptember 11. előtt (a 107. kongresszus alatt) 36 nyilatkozatból alig 1 (8%) volt, míg azt követően ez a szám 341 nyilatkozatból 205-re (kb. 60%-ra) emelkedett. A 108. kongresszus esetében ez az arány 94.8%, a 109. kongresszusnál 90.2% volt. (Kelley and Marschall 2010). Mindez annyit tesz, hogy majdnem minden elfogadott törvényre jut egy alkotmányos kikötés. Minderre a lehetőséget az elnöki eskü és az alkotmány elnökre vonatkozó részének (*take care* záradék) ellentmondása adja. Amíg az eskü szövegében kizárólag az alkotmány védelme és megőrzése hangzik el, addig az alkotmány a törvények állhatatos végrehajtását írja elő (Pious 2007).

Nemcsak ugrásszerűen nőtt meg a kikötések száma, de minőségükben is eltértek az eddigi gyakorlattól. Ezt szemlélteti a 2005-ös fogvatartottak bánásmódjáról szóló törvény esete. John McCain republikánus szenátor, aki maga is öt évig hadifogoly volt Vietnámban, terjesztett be egy módosítást, amely az amerikai állampolgárok kínzásban való részvételét tiltaná meg függetlenül attól, hogy földrajzilag hol (Guantánamón vagy Afganisztánban) kerül sor a cselekményre. A Cheney-vezette adminisztráció először a kongresszusban akarta legyőzni a tervezetet, amelyre majd Bush vétóval fenyegetőzött, de nem élt vele, hisz vétóbiztos többséget kapott a

törvény (100-ból 90 szenátor, 435-ből 308 képviselő támogatta). Bush ekkor nyilatkozatot csatolt a törvényhez, melyben deklarálta:

„Az elnök az alkotmánynak megfelelő módon az egységes végrehajtó hatalmat felügyeli, s mint a hadsereg főparancsnoka az alkotmánynak megfelelően korlátozásokkal élhet a bírói hatalmat illetően” (ford. tölem) (idézi Galvin 2009, 4).

Bush és csapata tudatosan készült a jogi diskurzus átpolitizálására és a jogi csatározásra, amelynek egyik színhelye a Legfelsőbb Bíróság volt. Általánosságban a Legfelsőbb Bíróság korántsem szolgál olyan hatékony féknek az elnöki hatalommal szemben, mint általában vélik. Egyes kiemelt esetekben igen keményen lépett fel az elnöki hatalommal szemben, mint például a polgárháború után, a *new deal* elején, a koreai háború és a Watergate-botrányt követően, mégis az esetek döntő többségében nem lépett fel erősen az elnökkel szemben. Az elnök széles jogkörei mellett érvelők gyakran említik a Curtiss–Wright esetet (United States v. Curtiss-Wright Export Corp, 1936), amelyben megfogalmazódik, hogy az elnök a nemzetközi politika egyedüli szerve (*the sole organ doctrine*), azonban az elnök melletti állásfoglalás is kivételes esetnek számított.

Ennek ellenére a Legfelsőbb Bíróság komoly akadályokat emelt a Bush-adminisztráció elé (Silverstein 2009; Lobel 2007). A *Hamdi v. Rumsfeld* (2004) ügyben kimondta, hogy az amerikai állampolgárok bíróságon megtámadhatják bebörtöndzésüket. A *Rasul v. Bush* (2004) eset ítéletében kinyilvánították a nem állampolgárok azon jogát, hogy *habeas corpus* petíció benyújtásával kifogásolhassák fogvatartásukat. A *Hamdan v. Rumsfeld* (2006) ügyben a bíróság ítélete szerint a Bush-adminisztráció által felállított katonai bizottságok, amelyek bírói hatalmat gyakoroltak, sértik az Egyesült Államok jogrendjét és a Genfi Egyezmény 3. cikkelyét. Az elnök válasza még ebben az évben megérkezett a 2006-os katonai bizottságokról hozott törvény (*Military Commissions Act of 2006*) keretében, amellyel a Hamdan-ügyben hozott döntést kikerülte. A törvény felhatalmazta az elnököt, hogy katonai bizottságokat állítson fel, amely a törvénytelen terroristák ügyében jár el, amelynél fogva azok nem folyamodhattak *habeas corpus* petícióval a polgári bíróságokhoz. A törvény, noha a kínzást kifejezetten tiltja, mégis teret enged a „robusztus” módszerek alkalmazásának a kihallgatás során. Szignifikánsan nagyobb teret enged az elnök és adminisztrációja számára: egyoldalúan meghatározhatják ki az „ellenség harcosa”; vádemelés során felhasználhatóvá válik a kikényszerített vallomás; kizárhatóvá válik az intézkedések civil igazságszolgáltatási felülvizsgálata. Végül a *Boumediene v. Bush* (2008) ügyben hozott ítéletben a Legfelsőbb Bíróság kinyilvánította, hogy a Guantánamón fogvatartottaknak alkotmányos joguk van a *habeas corpus*hoz, valamint azt, hogy a foglyoknak az ország területéről való elszállítása nem jelenti az alkotmány hatályának a „kikapcsolását”.

4. Az eset tanulsága⁴

George W. Bush a 9/11-es terrortámadást követően az addig passzív, reaktív (*event-ful*) elnökből proaktív (*event-making*) vezetővé vált. Politikai értelemben sikeresen kihasználta a kül- és biztonságpolitikai válságot, hogy saját mozgásterét növelje (*mozgástér tézis*). A terrortámadás okozta váratlan sokk lehetőséget teremtett számára, hogy szakpolitikai vízióját, válságnarratíváját és expanzív elnöki hatalomértelmezését érvényesítse. Gyors és határozott fellépésével sikerült megfelelni az elvárásoknak és karizmatikus, erős, „nagy” vezetővé vált (*politikusi felértékelődés tézis*). Jelentősen növelte támogatottságát, amelyre támaszkodva képes volt alkotmányos korlátait rugalmasan kezelni és kiterjesztően értelmezni. Tisztában volt vele, hogy stratégiát, stílust kell váltania. „A történelem keményen fog azok fölött ítélni, akik noha látták a közelgő veszélyt, mégsem tudtak helyesen cselekedni (...) [E]bben a világban, amelybe beléptünk, csak egy út vezet a békéhez és biztonsághoz; és ez nem más, mint a cselekvés útja” – fogalmaz (Bush 2002, September 17). Noha bizonyos értelemben elengedhetetlen volt a stáb és a tanácsadók köre, azt vezetői stílusa miatt csak részben tudta kihasználni.

Karakterével összhangban, amely az eseményt megelőzően is nyers és explicit volt céljait illetően, leegyszerűsítő, de könnyen befogadható és erőteljes narratívát vezetett be, amelynek kezdetben nem volt alternatívája. Bár a terrorizmus nem számított merőben új kihívásnak, mégis a támadást követő bizonytalanságban, a megnövekedett háttérkontingencia idején az elnök lehetőséget kapott, hogy saját előnyére fordítsa a szituációt. Másképpen fogalmazva: válságdefiníciójával, narratívájával, új szakpolitikai paradigmával (Bush-doktrína) hatékonyan növelte, illetve tartotta magas szinten a tétet, az operatív kontingenciát. Tudatosan vállalta a kockázatot. A terrorizmus elleni harc újfajta háború, amely új eszközök és módszerek (egyoldalú politika, kínzás alkalmazása, törvénytelen lehallgatások) bevonását kívánta meg. Ezzel képes volt elnyújtani a nemzetegyesítő hatást. Tisztában volt a politikai tőke fontosságával: „[m]egértettem, hogy ha sikerült politikai tőkét gyűjtened, azt el is kell költened, különben megfakul és elvész” (Bush 2001, 179). Apjától eltérően, aki az öbölháború során volt hasonló helyzetben, az ifjabbik Bush gazdálkodni tudott politikai tőkéjével, amelyet pártépítésre, kampányra fordított, többséget teremtve magának a törvényhozásban. Azonban hamar kiderült, hogy a megszerzett politikai tőkét, a széles társadalmi támogatást és kvázi nagykoalíciót (*konszenzus tézis*) nem tudja más közpolitikai területekre átforgatni, azaz nem követte a támogatottság növekedését „spill-over” hatás (Magliocca 2009, 490). Tehát a konszenzus és így a mozgástér csak nemzetbiztonsági ügyekben nyílt meg Bush előtt.

4 Ebben a pontban reflektálunk a kötet 1. fejezetében megfogalmazott kutatási hipotézisekre.

A kabinetben történő változások (többek közt Colin Powell, majd Donald Rumsfeld kényszerű távozása) és a 2006-os időközi választási vereség nyilvánvalóvá tették, hogy az elnök nem képes már uralni az általa megemelt operatív kontingenciát. Az iraki háború elhúzódása, védelmi kiadások növekedése, a Katrina hurrikán okozta katasztrófa (erről bővebben a 2. fejezetben), a sorozatos politikai botrányok, alkotmányos csatározások, a növekvő államháztartási hiány, a romló gazdasági mutatók, majd végül a pénzügyi válság reaktív, ügyintéző szerepbe kényszerítette az elnököt.

George W. Bushnak megvolt a lehetősége, hogy „nagy emberré” váljon. Hogy ez csak időlegesen bizonyult, a vezetési stílusába volt kódolva, csakúgy, mint az 1970-es „Kis nagy ember” („Little Big Man”) című klasszikus filmben, amely Thomas Berger 1964-ben megjelent azonos című regénye alapján készült. Ebben a főszereplő, Dustin Hoffman sok különböző, egymásnak ellentmondó szituációban igyekszik megvalósítani önmagát (egyszer az indiánok ellen harcol, máskor mellettük), több-kevesebb sikerrel, azonban az események mindig fölé nőnek, amelyeket már nem tud befolyásolni. Valahogy George W. Bush elnököt és politikáját is így jellemezhetjük: hisz épphogy elnökké választották, egy beszűkült mozgástérben az ölébe pottyant egy lehetőség, amellyel élt, de idővel már nem volt képes uralni azt.

Hivatkozások

- Abramowitz, Alan I. and Stone, Walter J. (2006): The Bush Effect: Polarization, Turnout, and Activism in the 2004 Presidential Election. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36., no. 2., June, 141–154. pp.
- Adler, David Gray (2006): „The Law”: George Bush as Commander in Chief: Toward the Neter World of Constitutionalism. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 36., no. 3., September, 525–540. pp.
- Adler, David Gray (2012): The Framers and Executive Prerogative: A Constitutional and Historical Rebuke. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 42., no. 2., June, 376–389. pp.
- Balkin, Jack M. and Levinson, Sanford (2010): Constitutional Dictatorship: Its Dangers and Its Design. *Faculty Scholarship Series*, Paper 221. http://digital-commons.law.yale.edu/fss_papers/221/
- Balogh István (2011): A Bush-doktrína és a „fekete hattyúk átka”. *Nemzet és biztonság*, 7. sz., szeptember, 3–13. pp.
- Bligh, Michelle C, Kohles, Jeffrey C. and Meindl, James R. (2004): Charisma under Crisis: Presidential Leadership, Rhetoric, and Media Responses Before and

- After the September 11th Terrorist Attacks. *The Leadership Quarterly*, vol. 15., no. 2., April, 211–239. pp.
- Brody, Richard A. (1991): *Assessing the President: The Media, Elite Opinion, and Public Support*. Stanford, Stanford University Press.
- Bryce, James (1888): Why Great Men Are Not Chosen Presidents. In: James Bryce (ed.): *The American Commonwealth*, vol. I. London, New York Macmillan. 78–85. pp.
- Bush, George W. (2001): *Utam a Fehér Házba*. Budapest, Perfekt.
- Bush, George W. (2002, September 17): The National Security Strategy of the United States of America. *The White House* <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/nssintro.html>
- Bush, George W. (2010): *Döntési helyzetek*. Budapest, Ulpius-ház.
- Corwin, Edward S. (1947): *Total War and the Constitution*. Westminster, MD, Knopf.
- Corwin, Edward S. (1957): *The President, Office and Powers: 1787–1957*, 4th ed. New York, New York University Press.
- Daalder, Ivo H. and Lindsay, James M (2003): Bush's Foreign Policy Revolution In: Greenstein, Fred I. (ed.): *The George W. Bush Presidency. An Early Assessment*. Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press. 100–137. pp.
- DiPaolo, Amanda (2009): Presidential Leadership in Times of War. In: Masciulli, Joseph, Molchanov, Mikhail A., and Knight, W. Andy (eds.): *The Ashgate Research Companion to Political Leadership*. Farnham, Surrey, UK, Ashgate. 195–218. pp.
- Eichenberg, Richard C., Stoll, Richard J., and Lebo, Matthew (2006): War President. The Approval Ratings of George W. Bush. *The Journal of Conflict Resolution*, vol. 50., no. 6., 783–808. pp.
- Fiorina, Morris P. (2008): A Divider, Not a Uniter – Did It Have to Be. In: Colin Campbell, C., Rockman, Bert. A., and Andrew Rudalevige, A. (eds.): *The George W. Bush Legacy*. Washington, DC, CQ Press. 92–111. pp.
- Fisher, Louis (2009): Presidential Power in National Security: A Guide to the President-Elect. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39., no. 2., June, 347–362. pp.
- Fortier, John C. and Ornstein, Norman J. (2003): President Bush: Legislative Strategist. In: Fred I. Greenstein (ed.): *The George W. Bush Presidency. An Early Assessment*. Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press. 138–172. pp.
- Gallup (2009): Presidential Approval Ratings: George W. Bush. February 2001 – January 2009 <http://www.gallup.com/poll/116500/presidential-approval-ratings-george-bush.aspx>

- Galvin, Daniel (2009): Presidential Practices After 9/11: Changes and Continuities. In: M. Renyi and F. Meirong (eds): *Change and Continuity: The United States after 9/11*. Beijing, Beijing World Affairs Press. 1-32. pp.
- Genovese, Michael A. (2003): *The Transformations of Bush's Presidency: 9/11 and Beyond*. Conference Paper. Class Users, University of Florida <http://www.clas.ufl.edu/users/rconley/conferencepapers/Genovese.PDF>
- Genovese Michael A. and Belt, Todd L. (2016): *The Post-heroic Presidency: Leveraged Leadership in an Age of Limits*. 2nd ed.. Santa Barbara, California, Praeger.
- Genovese, Micheal A., Belt, Todd L., and Lammers, William W. (2016): *Presidency and Domestic Policy: Comparing Leadership Styles, FDR to Obama*. New York, Routledge.
- Greenstein, Fred I. (1988): *Leadership in the Modern President*. Cambridge, MA, Harvard University Press.
- Greenstein, Fred I. (2008): The "Strong Leadership" of George W. Bush. *International Journal of Applied Psychoanalytic Studies*, vol. 5., no. 3., September, 171–190. pp.
- Gregg, Gary L. (2003): Crisis Leadership: The Symbolic Transformation of the Bush Presidency. *Perspectives on Political Science*, vol. 32., no. 3., 143–148. pp.
- Grint, K (2005): Problems, Problems, Problems: The Social Construction of „Leadership“. *Human Relations*, vol. 58., no.11., November, 1467–1494. pp.
- Hargrove, Erwin C. (2014): *The Effective Presidency Lessons on Leadership from John F. Kennedy to Barack Obama*. Boulder, Colo., London, Paradigm Publisher.
- Haslam, S. Alexander, Stephen Reicher, and Michael Platow. (2011): *The New Psychology of Leadership: Identity, Influence, and Power*. Hove, East Sussex; New York: Psychology Press.
- Heclo, Hugh (2003): The Political Ethos of George W. Bush. In: Fred I. Greenstein (ed.): *The George W. Bush Presidency. An Early Assessment*. Baltimore, London, The Johns Hopkins University Press. 17–50. pp.
- Herbert, John (2011): The Toxic Presidency of George W. Bush. *Representation*, vol. 47., no. 3., September, 265–280. pp.
- Hetherington, Marc J. and Nelson, Michael (2003): Anatomy of a Rally Effect: George W. Bush and the War on Terrorism. *Political Science and Politics*, vol. 36., no. 1., January, 37–42. pp.
- Hoffman, Karen S. (2011): Visual Persuasion in George W. Bush's Presidency: Cowboy Imagery in Public Discourse. *Congress & the Presidency*, vol. 38, no. 3., 322–343. pp.

- Jackson, Richard (2005): *Writing the War on Terrorism: Language, Politics and Counter-Terrorism New Approaches to Conflict Analysis*. Manchester, Manchester University Press.
- Jacobson, Gary C. (2008): George W. Bush, Polarization, and the War in Iraq. In: C. Campbell, B.A. Rockman, and A. Rudalevige (eds.): *The George W. Bush Legacy*. Washington, DC, CQ Press. 62–91. pp.
- Jervis, Robert (2003): Understanding the Bush Doctrine. *Political Science Quarterly*, vol. 118., no. 3., Fall, 365–388. pp.
- Kelley, Christopher S. and Marshall, Bryan W. (2010): Going it Alone: The Politics of Signing Statements from Reagan to Bush II. *Social Science Quarterly*, vol. 91., no. 1., March, 168–187. pp.
- Kuniholm, Bruce R. (2002): 9/11, the Great Game, and the Vision Thing: The Need for (and Elements of) a More Comprehensive Bush Doctrine. *The Journal of American History*, vol. 89., no. 2., September, 426–438. pp.
- Lipman-Blumen, Jean (2009, February 16): Bush: Perhaps the Most Toxic Leader of Our Time. *Huffington Post*. http://www.huffingtonpost.com/jean-lipman-blumen/bush-perhaps-the-most-tox_b_158611.html
- Lobel, Jules (2007): The Commander in Chief and the Courts. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37., no. 1., March, 49–65. pp.
- Magliocca, Gerard N. (2009): George W. Bush in Political Time: The Janus Presidency. *Law & Social Inquiry*, vol. 34., no. 2., March, 473–493. pp.
- Mansfield, Harvey (2006, January 16): The Law and the President: In a National Emergency, Who You Gonna Call? *The Weekly Standard*. <http://www.weeklystandard.com/Content/Public/Articles/000/000/006/563mevpm.asp>
- Mansfield, Harvey (2007, April 27): The Case for the Strong Executive. *Claremont Review of Books*. <http://www.claremont.org/crb/article/the-case-for-the-strong-executive>
- Mansfield, Harvey C. (1989): *Taming the Prince: The Ambivalence of Modern Executive Power*. Baltimore MD, Johns Hopkins University Press.
- Milkis, Sidney M. and Rhodes, Jesse H. (2007a): George W. Bush, the Party System, and American Federalism. *Publius*, vol. 37., no. 3., Summer, 478–503. pp.
- Milkis, Sidney M. and Rhodes, Jesse H. (2007b): George W. Bush, the Republican Party, and the „New” American Party System. *Perspectives on Politics*, vol. 5., no. 3., September, 461–488. pp.
- Mueller, John E. (1970): Presidential Popularity from Truman to Johnson. *The American Political Science Review*, vol. 64., no. 1., 18–34. pp.
- Neustadt, Richard (1991): *Presidential Power and the Modern Presidents: The Politics of Leadership from Roosevelt to Reagan*. New York, The Free Press.

- Nye, Joseph S. (2008): Smart Power and the 'War on Terror'. *Asia-Pacific Review*, vol. 15., no. 1., 1–8. pp.
- Owens, John E. (2010): Bush's Congressional Legacy and Congress's Bush Legacy. In: Iwan Morgan and Philip John Davis (eds.): *Assessing George W. Bush's Legacy. The Right Man?* New York, Palgrave Macmillan. 51–78. pp.
- Pfiffner, James P. (2003): George W. Bush: Policy, Politics, and Personality In: George C. Edwards and Phillip Davies (eds.): *New Challenges for the American President* New York, Longman. 161–181. pp.
- Pfiffner, James P. (2009): The Contemporary Presidency: Decision Making in the Bush White House. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39., no. 2., June, 363–384. pp.
- Pious, Richard M. (2007): Inherent War and Executive Powers and Prerogative Politics. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 37., no. 1., March, 66–84. pp.
- Renshon, Stanley A. (2005): Presidential Address: George W. Bush's Cowboy Politics: An Inquiry. *Political Psychology*, vol. 26., no. 4., August, 585–614. pp.
- Roper, Jon (2004): The Contemporary Presidency: George W. Bush and the Myth of Heroic Presidential Leadership. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34., no. 1., March, 132–142. pp.
- Rossiter, Clinton (1948): *The Constitutional Dictatorship: Crisis Government in the Modern Democracy*. Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Rove, Karl (2002, November 13): What Makes a Great President? *The University of Utah's Rocco C. Siciliano Forum*. <http://historynewsnetwork.org/article/1529>
- Rudalevige, Andrew (2005): The Structure of Leadership: Presidents, Hierarchies, and Information Flow. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 35., no. 2., June, 333–360. pp.
- Rudalevige, Andrew (2006): *The New Imperial Presidency: Renewing Presidential Power After Watergate. Contemporary Political and Social Issues*. Ann Arbor, Univ. of Michigan Pr.
- Rudalevige, Andrew (2010): Rating Bush. In: Iwan Morgan and Philip John Davis (eds.): *Assessing George W. Bush's Legacy. The Right Man?* New York, Palgrave Macmillan. 11–30. pp.
- Savage, Charlie (2006, April 30): Bush Challenges Hundreds of Laws. *The Boston Globe*. http://archive.boston.com/news/nation/washington/articles/2006/04/30/bush_challenges_hundreds_of_laws/
- Schlesinger, Arthur S. (1973): *The Imperial Presidency*. Boston, Houghton Mifflin.
- Silverstein, Gordon (2009): The Law: Bush, Cheney, and the Separation of Powers: A Lasting Legal Legacy? *Presidential Studies Quarterly*, vol. 39., no. 4., December, 878–895. pp.

- Skinner, Richard M. (2008): George W. Bush and the Partisan Presidency. *Political Science Quarterly*, vol. 123., no. 4., Winter, 605–622. pp.
- Skowronek, Stephen (2005): Leadership by Definition: First Term Reflections on George W. Bush's Political Stance. *Perspectives on Politics*, vol. 3., no. 4., December, 817–831. pp.
- Suskind, Ron (2004): *A hűség ára. Paul O'Neill iskolája George W. Bush Fehér Házában*. Budapest, Geopen Kiadó.
- To Caesar A. Rodney Monticello (n.d.). *American History, The Letters of Thomas Jefferson*, 1743–1826. <http://www.let.rug.nl/usa/presidents/thomas-jefferson/letters-of-thomas-jefferson/jeff201.php>
- Weiland, Leo (2001, October 20): Bush's New Image. *Frankfurter Allgemeine*. <http://www.freerepublic.com/focus/news/552549/posts>
- Weisberg, Jacob (2004, May 7): The Misunderestimated Man. *Slate*. <http://www.slate.com/id/2100064/>
- Woodward, Bob (2003): *Bush háborúja*. Budapest, Bookmark.
- Wyatt, Caroline (2001, June 16): Bush and Putin: Best of Friends. *BBC News*. <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/1392791.stm>
- Yoo, John C. (2005): *The Powers of War and Peace: The Constitution and Foreign Affairs After 9/11*. Chicago, University of Chicago Press.
- Zarefsky, David (2004): Presidential Rhetoric and the Power of Definition. *Presidential Studies Quarterly*, vol. 34., no. 3., September, 607–619. pp.

10. fejezet

Határok nélkül?

Orbán Viktor és a migrációs válság

METZ RUDOLF

„Talán nem késő megértenünk, hogy a realitások nem a szabadság korlátai. A lecke, amit most tanulunk, arról szól, hogy a valósággal szemben nem létezhet szabadság. Legfeljebb politikai delírium és politikai kokain-mámor. Hiába építjük föl a világunkat a legnemesebb eszmék iránti vágyból, ha nem a realitások talaján áll, csak vágyálom maradhat.”

(Orbán Viktor)

A vitatott megítélésű vezetők újra és újra rámutatnak a politikai vezetés, vezetéskutatás egyik klasszikus paradoxonjára a hatékony (Machiavelli, Weber) és morális vezetés (Platón, Burns) ellentmondására. Ezen elméleti konfliktus mutatkozott meg Orbán Viktor és az exogén eredetű migrációs válság esetében is. Hiszen amíg a miniszterelnök különösen hatékony, erős, karizmatikus vezetéssel nyúlt a válsághoz (Kiss 2016), addig populista és idegenellenes válságnarratívájának és intézkedéseinek morális alapját széles körben megkérdőjelezték (Illiberalism: Playing with fear 2015, December 12.; Waller 2015, December 12).

Kibontva az elméleti dilemmát e kettősség mentén írja le a vezetői retorikát Erwin C. Hargrove (1998). Amíg a morális vezető a valóságra nevel (*teaching reality*), addig az immorális, sok esetben viszont hatékonyabbnak tűnő vezető az illúziót tanítja (*teaching illusion*) követőinek. A kérdés eldöntésére a következő kérdéseket teszi fel: A vezető retorikája informatív volt és konkrétumokon alapult? A vezető manipulálni vagy nevelni igyekszik? Utal-e a beszédeiben sztereotípiákra vagy bűnbakokra? A vezető retorikája merev és dogmatikus volt? Absztrakt hitvallásokra hivatkozik, vagy konkrét szakpolitikákat magyaráz el gondosan? Szemben Hargrove normatív megközelítésével a politikai valóságot illetően nem lehet egyszerűen a valóságos vagy illuzórikus kép átadását elkülöníteni. A valóság nem valami megfigyelhető, tárgyiasítható igazság, amely csak arra vár, hogy felfedjék (Fairhurst and Grant 2010). A vezetők folyamatosan alkotják meg és alakítják saját szubjektív interpretációikat a felmerülő problémákra a retorika eszközével. Ugyanakkor a megalkotott politikai valóságot nem lehet egyszerűen retorikai teljesítményként értékelni. Howard Gardner (2011) a vezetést olyan komplex történet-elmesélési folyamatként írja le, amelyet a vezető szavakkal és személyes példamutatással alkot meg. Ebben az értelemben a vezető nem egyszerűen átadja a történetet a nagykö-

zönségnek, hanem meg is testesíti azt. Ő lesz saját történetének a főhőse. A vezető tehát retorikájával (*wordcraft*) és performatív cselekvésével (*stagecraft*) egyszerre alkotja meg történetét (Uhr 2014).

A vezető számára a valóság mércéjét a közönség valóságképe jelenti. Az állampolgárok egy-egy vezetői történetet jobban, míg másokat kevésbé támogatnak. Gardner a vezetőik történetei között darwini versenyt feltételez, amelyek a közvélemény támogatásáért küzdenek. Az a narratíva, amely jobban egybeesik az állampolgárok tapasztalataival, előnybe kerül a versenytársaival szemben (Gardner 2011, 14–15). Keith Grint (2005) ugyancsak rámutatott, hogy a politikai valóság kialakításában a „tények”, az „igazság” nem mindig jelentenek korlátokat. Például a második öbölháború igazolása szempontjából a vezetés számára lényegtelen volt, hogy Irak valóban birtokol-e tömegpusztító fegyvereket vagy sem, sőt mint utólag kiderült nem is találtak ilyen jellegű fegyvereket. A kérdés az volt, hogy sikerül-e ezzel meggyőzni másokat a háború jogosságáról. Ebben az értelemben nem az „igazság”, a „valóság” számít, hanem hogy a vezető(k) képesek-e meggyőzni az általuk kínált valóságról, igazságról (Grint 2014). Az állampolgárok tapasztalatai és a vezetőik történetei között egyfajta dinamikus kapcsolat alkotja meg a politikai valóságot, amelyben egyszerre kell, hogy jelen legyen a hatékony és a morális vezetés elemei.

Jelen esettanulmány – ennek fényében – a konstrukcionizmus¹ (Elgie 2016, 78–107; Fairhurst and Grant 2010; Grint 2001; 2005; 2014) talján áll. A megközelítés szerint a vezetés – és így a valóság – olyan társadalmi konstrukció, amelyet a vezető és követők együttes cselekvése hoz létre. Ebben az értelemben szakít azokkal az esszencialista elméletekkel, amelyek vagy a vezető személyes tulajdonságaira, vezetési stílusára (pl. jellemvonás elméletek) vagy a helyzeti jellemzőkre (pl. szituációs elméletek) alapozzák a vezetést, illetőleg az ezeket kombináló elméletekkel (pl. kontingenciaelméletek) (Fairhurst and Grant 2010). Keith Grint (2001; 2005) megközelítésében arra kíváncsi, hogy a vezetés miképpen alkotja meg saját történetét. Ebben az értelemben a vezetői történet öt kérdés megválaszolását jelenti (Grint 2001; 2005). Kik vagyunk (identitásépítés)? Hol vagyunk (helyzetdefiniálás)? Mit szeretnénk elérni (vízióalkotás)? Hogyan szeretnénk elérni? Miért kívánjuk mind ezt elfogadni (követők mobilizálása)?

Orbán Viktor migrációs válságot érintő vezetését ebben a grinti keretben fogjuk rekonstruálni. A vezetői történet megértésében a Hargrove (1998) által leírt megkülönböztetés heurisztikai eszközként fog szolgálni, amely értelmében a vezetői történetalkotás e két végpont közé esik (lásd 1. táblázatot). Azt a tézist fogalmazzuk meg, hogy összefüggés tapasztalható a vezetői történet absztrakciós szintjének

¹ Noha a szakirodalomban gyakorta felcserélhető fogalomként kezelik a konstruktivizmust és a konstrukcionizmust, esettanulmányunk az utóbbi keretében fogalmazódik meg. A konstrukcionizmus arra az interaktív társadalmi kapcsolatra fókuszál, amelyben a jelentéssel telítődik a vezetés (Grint 2014).

növelése, az „illúzió tanítása” és a vezetői mozgástér növelése között, amelynek ugyanakkor határt szab a követők valóságképétől való eltávolodás. Ennélfogva a vezetés egyedüli korlátja a követők mobilizálhatósága, amely a vezető meggyőző erején és a követők tapasztalatain áll vagy bukik. Célunk tehát nem az adott vezetés morális megítélésében való állásfoglalás. A tanulmány arra vállalkozik, hogy Orbán Viktor saját mozgásterének tágítására tett erőfeszítését leírja a vezetői történetalkotáson és annak hatásán keresztül. Kérdésekbe öntve arra keressük a választ, hogy miként alkotta meg Orbán Viktor saját történetét és valóságát, illetve miként illeszkedik a vezetői történet az a követők valóságképéhez.

1. táblázat. A hatékony és morális vezetés eszköztára a politikai valóság megalkotásában

Hatékony vezetés	Morális vezetés
<i>Az illúzió tanítása</i> manipuláció homályos dogmatikus (limitált információ) absztrakt hitvallások	<i>A valóság tanítása</i> nevelés konkrét informatív gondosan elmagyarázott közpolitika

Forrás: Hargrove 1998, 42-46 alapján

A tanulmány négy fő részre bomlik. Először áttekintésre kerül a vezetés kontextusa: a válság és annak európai értelmezése. Másodszor a vezetői történetet rekonstruáljuk az identitásépítés, helyzetdefiniálás, stratégiai vízió és szervezési taktika kialakítása fényében. A konkrét válságkezelés, politikai döntések mellett Orbán 2015 januárja és 2016 októbere között elhangzott, közreadott, összesen 103 a témát érintő megnyilatkozását (beszédét, interjút és sajtónyilatkozatát) elemzem.² A tanulmány harmadik részében a vezetői történet hatékonyságára, meggyőző erejére vagyunk kíváncsiak, amelyet a követők mobilizálásában, a közvéleményre gyakorolt hatásában kívánunk megragadni. Végezetül összefoglalom az eset tanulságát mind a politikai valóság megalkotására, mozgástér tágítására tett kísérletet, mind a kötetünk elméleti és konceptuális keretét illetően.

² A kutatás ezen szakasza tartalomelemzésen alapul, amely a Boyatzis-féle tematikus kódolási protokollt (Boyatzis 1998) a MaxQDA szoftveren keresztül követi.

1. A történet kontextusa

A migrációs válság³ meghatározta Európa politikai napirendjét a 2015–16-os években, amelyet az európai állampolgárok többsége az EU legnagyobb kihívásaként jelölt meg (European Commission 2015, July). A válság első évében a becslések szerint 1,5 millió migráns lépett be az Európai Unió területére (Radu 2016). Magyarországra a Frontex (2016, May 13) számítása szerint ebben az időszakban 482 270 fő, a rendőrség által elfogott személyek számát tekintve 411 537 fő érkezett illegálisan,⁴ amely tízszerese a 2014-es és húszszorosa a 2013-as adatoknak. Az ország válságnak való kitettsége jelentős volt. Az Eurostat (European Commission 2016, March 4) adatai szerint 2015-ben háromszor annyi menedékkjogi kérelem érkezett be, mint az azt megelőző évben. Ez az ország lakosságához mérve kimagaslik más tagállamokhoz viszonyítva. A válságot olyan események szegélyezték, mint a Charlie Hebdo szerkesztősége elleni 2015-ös párizsi és a 2016-os brüsszeli terrorcselekmények, valamint az embercsempészet okozta tragédiák, a migránsokat érő és az általuk előidézett incidensek.

A válságot viszont nem csak a megugró számok és a tragédiák sora jelentette. A válság kezelésére tett kísérletek egyfelől rámutattak az EU menekültpolitikájának gyengeségeire (Bank 2016; Bagdonas 2015; Popescu 2016; Trauner 2016) és az európai együttműködés hatáira (Bagdonas 2015). Ezen oknál fogva az értelmezési verseny nemcsak a válság természetére, hanem a közös európai értékek tartalmára is irányult.

Már a válságot megelőzően is jelentkeztek problémák az EU menekültpolitikájában (Trauner 2016). 1990-ben a dublini rendszer kiépítésének megkezdésével elindult a tagállamok menekültpolitikájának harmonizációja. 1999-ben az amszterdami szerződés nyomán emelkedett a szakpolitika a közösségi jog szintjére, majd 2009-ben a lisszaboni szerződés értelmében vált teljesértékű szupranacionális szinten intézményesült szakpolitikává. Mindezt az EU Közös Európai Menekültügyi Rendszere fogja össze, amely magába foglalja többek között a már említett Dublini Rendeletet és a menekültügyi eljárásokról és befogadási feltételekről szóló irányelveket is. Noha a harmonizáció célja a menekültpolitika minimális alapelveinek

3 A tanulmányban, mivel Orbán Viktor narratívájának feltárására törekszünk, a „migrációs válság” és „migráns” szélesebb megfogalmazását használjuk. Ez alól kivételt jelentenek az EU menekültpolitikájára vonatkozó szakaszok, amelyek egy szűkebb „menekült” és a „menedékkérő” jogi kategórián alapulnak (lásd: a menekültek helyzetéről szóló 1951. évi Egyezményt és az 1967. évi Jegyzőkönyvet). A megnevezés nem mellékes, ugyanis nagy mértékben meghatározza a diskurzus irányát. Egy sajtóra fókuszáló tartalomelemzés szerint Németországban 91.0%-os és Svédországban 75.3%-os többségben a menekült (Flüchtling(e)/ flykting) és menedékkérő (Asylsuchende(r)/asylsokande) kifejezést használták a migráns, a bevándorló kifejezés helyett. Ezzel szemben Nagy-Britanniában többségében (54.2%) a migráns (migrant) megnevezést részesítették előnyben (Berry, Garcia-Blanco and Moore 2015).

4 Sajat számítás a police.hu adatai alapján

és mechanizmusainak a kialakítása volt, mégis a tagállamok között óriási eltérések mutatkoztak a menekültek elbírálását tekintve. A szakpolitika harmonizációja nem volt teljes. Mindez a menekültek számára a lottóhoz hasonló szerencsejáték volt, attól függően, hogy melyik országban nyújtottak be kérelmet (Memorandum to the JHA Council: Ending the Asylum Lottery – Guaranteeing Refugee Protection in Europe 2008). A tagállamok nem teljesítették kötelezettségeiket. Görögország például nem tudott egy működőképes menekültügyi rendszert kiépíteni, ami több alkalommal az európai bíróságok elmarasztaló ítéleté vonta maga után.⁵ A kialakult helyzet ellehetetlenítette a Dublini Rendelet működését, amely előírta, hogy a menedékkérőket abban az országban kell regisztrálni és a menedékkügyi eljárást abban az országban kell lefolytatni, amelyben a menedékkérők beléptek az EU területére. A gazdasági és pénzügyi válság viszont nemcsak a harmonizációt akasztotta meg, de lehetetlenné is tette, hogy a frontországokban, például Görögországban, működőképes menekültügyi rendszert hozzanak létre.

Tovább nehezítette a helyzetet, hogy a menekültek többsége pont azokba az országokba érkezett és érkezik meg, amelyek amúgy is sérülékenynek bizonyultak a válságot megelőző időszakban. Az uniós menekültpolitika célja a dublini rendszer működésének helyreállítása volt, amelyet már a válság előtt pénzügyi és operatív eszközökkel kívántak kezelni. 2015 májusában, a válság derekán az Európai Bizottság számos javaslatot (*European Agenda for Migration*) terjesztett elő a situáció feletti kontroll visszaszerzése érdekében. Végül a Bizottság a cselekvési csomagot szeptemberben adaptálta és decemberben tovább szélesítette. Az egyik legvitatottabb pont a kvóta bevezetésének kérdése volt. A Bizottság szeptemberi javaslata értelmében 160 000 mingránst kell áthelyezni a következő két évben Olaszországból és Görögországból azok tehermentesítése céljából. A magyar, a szlovák, a román és a cseh kormány tiltakozása ellenére a Tanács szabad utat adott a javaslatnak. Mindazonáltal a program nem mondható túlságosan hatékonnak, hiszen egy év után 2016. október 21-ig Olaszországból csupán 1 391 fő, Görögországból 4 846 fő került áthelyezésre. A Görögország tehermentesítésére megkötött EU–Törökország megállapodás implementálása is komoly kritikát vont maga után (Collet 2016).

A migrációs válság és a válság kezelésében megmutatkozó problémák lavinát indítottak el. A tagállamok közötti nézetkülönbségek, a migrációellenes vélemények megerősödése az európai vezetés értelmezésében „egzisztenciális válságot” eredményezett.

„Európai Uniónk – legalábbis bizonyos tekintetben – egzisztenciális válságban van. (...) olyat még soha nem láttam, hogy ennyire kevés egyetértés

5 Lásd az Emberi Jogok Európai Bíróságának az ítéletét az M.S.S v Belgium, Greece ügyben (2011. január 21.); Európai Unió Bíróságának az ítéletét a C-411/10. és C-493/10. egyesített ügyekben (2011. december 21.)

legyen a tagállamok között. Hogy ilyen szűk területen legyenek hajlandók együttműködni egymással. Soha még ennyi vezetőt nem hallottam csak a belföldi problémáikról beszélni úgy, hogy Európát még csak meg sem említik, vagy ha igen, csak mintegy mellékesen. Soha nem láttam még, hogy az uniós intézmények képviselői ennyire eltérő prioritásokat határozzanak meg, amelyek akár szöges ellentétben is állhatnak a nemzeti kormányokkal és a nemzeti parlamentekkel. Mintha az EU és a tagállami fővárosok teljesen külön utakon járnának. Soha nem láttam még, hogy a nemzeti kormányokat ennyire gyengítették volna a populista erők, és ennyire megbénította volna a soron következő választásokon elszenvedhető vereség kilátása.” (Juncker 2016. szeptember 14.)

A migrációs válság – a korábbi 2003-as biztonságpolitikai, 2005-ös alkotmányos és a 2010–2012-es pénzügyi válsághoz hasonlóan (Cross and Ma 2015) – a szociológia területéről jól ismert morális pánikot (Cohen 2011) idézett elő. A Cross és Ma (2015) által integrációs pániknak elnevezett jelenség alatt egy krízisszituációra adott olyan túlzott reakciót értünk, amely a közös európai projekt végét, dezintegráció veszélyét vizionálja. A migrációs válság kapcsán kialakult konfliktusok a liberális, demokratikus és emberi jogi alapértékeket érintették, amelyekre a közös európai projektet és így magát a szakpolitikát is építették (Boswell 2000).

Az integrációs pánik az európai vezetés morális megközelítésében is tetten érhető volt, amely az EU ún. normatív hatalmának használatát jelentette (Bagdonas 2015). A normatív hatalom konstrukciója magába foglalja olyan alapelvek és értékek védelmét és artikulációját, mint a joguralom, a jó kormányzás, a liberális demokrácia és az emberi jogok (Pace 2007). Az európai vezetők diskurzusa erőteljesen emocionális volt, és az európai értékekre, szolidaritásra koncentráltak (Radu 2016). Narratívájukban a válság a közös európai vállalkozás sikerességét és az európai értékek megőrzését veszélyezteti, amelyet még több Európával lehet megoldani. Jean-Claude Juncker (2015. szeptember 9.), az Európai Bizottság elnöke a következőképp fogalmaz.

„Mindenekelőtt emberiességről és az emberi méltóságról van szó. (...) Amiben Európa egyértelműen alulteljesített, az a területünket már elérő menekültek tekintetében mutatott közös szolidaritás. (...) Menedékpolitikánkat európaibbá kell tennünk. Több Unióra van szükség a menekültügyi politikánkban.”

Németország Angela Merkel kancellárral az élén vállalta a morális vezetés szerepét (Varoufakis 2015, Szeptember 16).

„Ha Európa nem képes a menekültválságot kezelni, akkor az alapértékeit veszítheti el, nevezetesen azt az univerzális emberi jogokhoz való szoros kötődést, amely a közös Európánkat a kezdetektől meghatározta és amelyet

továbbra is érvényesíteni kell. (...) Ha mi [Németország] bátorságot mutatunk és mutatjuk az utat, akkor a közös európai megoldás elérhetővé válik.” (ford. tőlem) (Angela Merkel 2015, 09. Szeptember)

„A menekültválságban nem engedhetünk a kísértésnek, hogy visszalépjünk a nemzeti kormányzati intézkedésekhez. Éppen ellenkezőleg, amire szükségünk van most, az több Európa. (...) Nem old meg semmilyen problémát, sőt újabbakat kreálna, ha feladnánk értékeinket, s így elveszítenénk identitásunkat.” (ford. tőlem) (Angela Merkel 2015, 07. Október)

A morális vezetést jelképezi az ún. nyitott ajtó politikája (*Willkommenskultur*) (Akrap 2015, Szeptember 6) kifejezés, amely párosult a hatékonyságot sugalló és a cancellár beszédében erősen kihangsúlyozott *Wir schaffen das!* (Megoldjuk!) (Merkel 2015, 31. Augusztus) fordulattal. A merkeli vezetés üzenete egyértelmű: „készek és képesek vagyunk mi (németek és európaiak) morálisvezetéssel úrrá lenni a válságon.”

Összességében az integrációs pánik a szolidaritást hangoztató államok (Németország, Svédország) és a vonakodó államok (Magyarország, Szlovákia) között húzódó konfliktusból és a nem hatékony válságkezelésből nőtt ki. Mindez viszont a morális európai vezetést is absztrakt szintre terelte.

2. Orbán Viktor története a válságról

Az Európai Unió szintjén az orbáni politikát folyamatos konfliktusok kísérték, amelyek olyan belpolitikai kérdések mentén alakultak, mint a Magyar Nemzeti Bank függetlensége, a bírák nyugdíjazása vagy az adatvédelmi biztos intézményének megszüntetése (Arató és Koller 2015, 385–387). Az állandó külpolitikai csatározások a vezetést reaktív, védekező szerepbe kényszerítették nemzetközi szinten. Ebből a szerepből való kitörésre és az orbáni Európa-politika kiteljesítésére adott lehetőséget a 2015-ben begyűrűző migrációs válság és az európai válságkezelés gyengeségei. Az orbáni válságnarratíva a nemzetközi tanulmányok konstruktivista elméletének, az ún. biztonságiasítás (*securization*) keretében⁶ értelmezhető (Szalai and Göbl 2015). Ennek értelmében az orbáni történet a válságot mint az államot közvetlenül érintő egzisztenciális fenyegetésként értelmezi. Azonban ez eltért az európai vezetők valóságképétől. Amíg Merkel vagy Junker az egzisztenciális fenyegetést az együttműködés, az integráció kudarcában, európai értékek és identitás elvesztésében látták, addig az orbáni narratívában nemzetállami identitásra, európai életvitelre vagy épp a keresztény civilizációra helyeződik a hangsúly. Az elkövetkezőkben az orbáni vezetés identitásépítő, helyzetdefiniáló, víziót megfogalmazó és taktikát hozzárendelő törekvéseit vesszük sorra.

6 Az elméletéről lásd részletesebben: Balzacq, Léonard and Ruzicka 2016

Az identitásépítés

Természetesen nem számít rendkívülinek, ha egy vezető többes szám első személyben írja meg történetét. Orbán Viktor különösen nagy hangsúlyt fektetett a személyes névmás kihangsúlyozására. A 103 beszédben összesen 932 alkalommal használta a „mi” személyes névmást, amely kiugróan magasnak tűnik egy olyan nyelv esetében, amelyben ezt a nyelvtan nem teszi szükségessé.⁷ Ehhez képest az „ők” többes szám harmadik személyű névmást jelentősen kevesebbszer, csak 185 alkalommal használta. Összességében, amíg a saját közösséget illetően egységet szándékozik teremteni kevés, de átfogó jelző használatával, addig a csoporton kívülieket igyekszik specifikálni.

Gyakran használt fordulat volt a „mi, magyarok”, a „mi, közép-európaiak” és a „mi, európaiak” megnevezés. Ebben a képben Magyarország a közép-európai, a visegrádi országokkal együtt a régi, keresztény Európa egyik utolsó mentsvára.

„A keresztény Európa (...) közös, leírható identitás. Ez nem azt jelenti, hogy ez a keresztény. (...) Az egzisztenciális fenyegetés azt jelenti, hogy mi, európaiak elfelejtettünk magunkért küzdeni. Azt kell azonban mondanunk, hogy ezek a mi értékeink, ez a mi történelmünk, ez a mi életünk úgy, ahogy élni akarjuk, és ezt meg fogjuk védeni. Nem ezt tesszük. Erről még elméletileg sem beszélünk. Amikor az Európai Tanácsban a keresztény Európáról beszélek, a többiek úgy néznek rám, mintha most jöttem volna a középkorból.”

(A Weltwoche svájci hetilap interjúja Orbán Viktorral 2015. november 12.)

A 2016. október 2-án megtartott népszavazást illetően a miniszterelnök e szerint emeli a válság téjét. „[H]ogyha kellő távolságból nézzük ezt a kérdést, akkor igazából arra keressük a választ a népszavazással, hogy kik vagyunk mi, és kik akarunk lenni.” (2016. szeptember 27.) Ugyanakkor, annak ellenére, hogy nagy hangsúly került – Grint fogalmával élve – a „képzeletbeli közösségre” – túl a közös nyelv, kultúra vonatkozásain –, homályos marad az identitás, amely elsősorban a saját, konzervatív-nemzeti tábornak szólt.

A csoporton kívülieket illetően Orbán Viktor sokkal világosabban fogalmaz. Noha élesen elválasztja a gazdasági vagy megélhetési bevándorlókat és a valódi, politikai menekülteket, üldözötteket, mégis az összes illegális határátlépőt negatív színben tünteti fel azzal, hogy expliciten egybemossa a migránsok növekvő számát a terrorizmus veszélyének növekedésével és a közbiztonság romlásával.

„Nem gondoljuk azt, hogy mindenki, aki onnan jön, terrorista, de nem tudjuk, senki sem tudja megmondani, hogy hány terrorista érkezett a migránsok között eddig, hányan vannak már itt, és hányan érkeznek még nap mint nap. Terroristából egy is sok.” (2015. november 16.)

7 Összehasonlításképpen: Orbán Viktor saját magára 236 alkalommal utalt személyes névmással.

„Aki a Közel-Keletről tömegével hoz az országba regisztrálatlan bevándorlókat, az (...) terrorizmust, bűnözést, antiszemitizmust, homofóbiát importál.”

(Orbán Viktor interjúja a BILD című német napilapnak 2016. február 25.)

Mindazonáltal Orbán fontosnak tartja az iszlám civilizáció megbecsülését a magyar muszlim közösséggel egyetemben, mégis veszélyesnek tartja, ha hirtelen megugrana számuk és párhuzamos társadalmak jönnének létre Európában.

A kialakult helyzetért Orbán egy általa abszurd, bizarr koalíciót vizionál és tart felelősnek.

„Létrejött egy bizarr nagykoalíció: az embercsempészek, az emberjogi aktivisták és a brüsszeli bürokraták koalíciója. Ez a koalíció (...) azért dolgozik, hogy biztonságosan, gyorsan és jogszerűen ideszállíthassa és betelepíthesse közénk a migránsokat.” (2015. december 13.)

Egy háttérhatalmat vél felfedezni mögöttük, amelyet expliciten Soros György nevéhez köt.⁸ Ő, „a kormány ellenzékeként” az általa támogatott civil aktivisták útján avatkozik be Magyarország belügyeibe és az EU politikájába. Ebben a keretben a civil szervezetek és a baloldali és liberális, európai politikai elit együttesen kívánják kihasználni a válsághelyzetet, hogy Európa nemzeteit, a keresztény értékeket gyengítsék és saját szavazóbázisukat a migránsokkal növeljék.

A kormányfő az EU vezető politikusait inkompetens, cselekvésképtelen bürokratákként állítja be, akik életszerűtlen szabályozással kívánják kezelni a válságot. A problémát azonban nem az EU-ban, hanem annak ideológiai eltorzulásában látja. Ezzel – értelmezésében – az Unió túllép saját eszméin, amely annak a veszélyét vetíti előre, hogy a Szovjetunióhoz hasonlóvá válik. Az ideológiai irányt és a „meddő” válságkezelést brüsszelizmusnak nevezi.

„Nézze, itt van egy dolog, amit én brüsszelizmusnak nevezek. Előáll egy gond, egy kihívás. Anélkül, hogy megvizsgálánánk, hogy melyik szinten tudnánk a legjobb választ adni rá, első reflexből kimondjuk: európai megoldás szükséges. (...) *[O]lyan szavakat mondunk, hogy „közös európai megoldás,” miközben nem történik érdemi dolog.* Ennek az az eredménye, hogy miközben Brüsszel magához akar vonni újabb és újabb hatásköröket, amiket nem tud ellátni, ezzel meggyengíti a nemzetállamokat, ezen keresztül meggyengíti egész Európát.” (kiemelés tőlem) (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában 2016. január 22.)

⁸ „Én nem bonyolodnék ilyen összeesküvés-elméletekbe, csak a tényeket mondom. A magyarországi ellenzék ereje elmarad a Soros György által finanszírozott magyarországi szervezetek politikai befolyásától. Ez egy háttérhatalom, nem választotta meg őket senki, mégis folyamatosan politikai befolyásra törekednek, és befolyást is gyakorolnak egyébként a politikai döntéshozatalra egy demokrácia természetes szabályai szerint. Na, de a pénz ezekhez a szervezetekhez, ezekhez a nyilvánosság fórumokhoz javarészen Soros György háttérhatalmi rendszerén keresztül érkezik.” (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában 2016. május 20.)

Annak ellenére, hogy Európa vezető politikusait – mint például Junkert – erős kritikával illetve, Merkellel szemben, politikáját érintő kritikus megjegyzéseken túl, végig mérsékelt és visszafogott volt.⁹

Jól kivethető Orbán Viktor szándéka. Saját közösségében egységet kíván létrehozni azzal, hogy szüksézáva, de határozottan súlykolja az összetartozást. A kívülállókat illetően sokkal választékosabban nyilatkozik. Bűnbakokként jelennek meg az embercsempészek, a Soros György által finanszírozott és irányított emberi jogi aktivisták és a baloldali és liberális, európai politikai elit.

Helyzetdefiniálás

A válság definiálásával a vezető kontextusba helyezi saját történetét. Noha európai szinten az Orbán Viktor válságértelmezése (biztonságiasítás) nem jelentett politikai innovációt (Szalai and Göbl 2015), mégis tranzitországgként Magyarországon a migráció problémája értelmezési vákuumba csöppent, amely így lehetőséget adott a válság szabad értelmezésére. Orbán Viktor már a megnevezésével is meg kívánja határozni a válságról alkotott képet. „Már ott kezdődik, hogy milyen nevet adunk a jelenségnek. A németek menekültválságnak nevezik, mi migrációs válságnak” (A Weltwoche svájci hetilap interjúja Orbán Viktorral 2015. november 12.). Nem elégszik meg ezzel a definícióval, egyenesen egy újkori népvándorlás képét festi le, amely során tömegek, népek kelnek útra, szállják meg és árasztják el Európát. A történetben a migrációs nyomás konstans, s még akkor sem enyhül, amikor az ország közvetlen kitettsége jelentősen csökken. Újabb és újabb migrációs hullámokat vízióánál a származási országok körét növelve.

Az orbáni narratívában a tömeges bevándorlás veszélyezteti az európai életformát: a közbiztonságot, az életszínvonalat és a kultúrát.¹⁰ Az egymást követő terrorcselekmények és más incidensek sora megteremtette azt a lehetőséget, hogy a terrorizmus, a bűnözés növekedése és a migráció között összefüggést láttasson.

9 „A német kancellár mindig mindent jól csinál – ez a magyar alkotmány első paragrafusa” (Orbán Viktor interjúja a Bild Zeitungnak 2015. szeptember 12.) „A német kancellár karakteres és erős vezető, ez kétségtelen. Mindenkinél, így nekünk, magyaroknak is jó okunk van arra, hogy tiszteljük és bízzunk benne. Az ő esetében nem a személyes tulajdonságok hiányoznak, hanem a mozgástér. Néha Gulliver jut róla eszembe, akit a liliputiak ezernyi apró kötéllel és karóval kötözték a földhöz. (...) [U]gyanis a legutóbbi német választások óta nagykoalícióban kénytelen kormányozni.” (Orbán Viktor interjúja a Magyar Időknek 2015. december 24.) Itt lép életbe a magyar alkotmány második cikkelye: soha ne adj tanácsokat a német kancellár asszonynak. (...) Nem, a kancellár asszony sohasem árult el bennünket, akkor sem, ha vannak nézetkülönbségeink, például a migránsok európai elosztása tekintetében.” (Orbán Viktor interjúja a BILD című német napilapnak 2016. február 25.)

10 Erre utal a nemzeti konzultációt kísérő plakátkampány három üzenete is: „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod törvényeinket!”, „Ha Magyarországra jössz, nem veheted el magyarok munkáját!”, „Ha Magyarországra jössz, tiszteletben kell tartanod kultúránkat!”

„[A] kozmopolita bevándorláspolitikájának keserű gyümölcseit, nem fogunk bűnözést, terrorizmust, homofóbiát és zsinagógákat gyújtogató antiszemitizmust importálni Magyarországra, nem lesznek törvényen kívüli városnegyedek, nem lesznek zavargások, bevándorlózendülések, és nem fognak bandák vadászni asszonyainkra és lányainkra.” (Orbán 2016. március 15.)

Az üzenet egyértelmű: a terrorizmus térnyerése a rossz európai menekültpolitikának köszönhető, ahogy azt a 2015 áprilisában elindított nemzeti konzultáció is sugallja. „Vannak, akik szerint a Brüsszel által rosszul kezelt bevándorlás összefüggésben van a terrorizmus térnyerésével.” Megjelenik ebben a kérdéssorban és az azt kísérő plakátok között az az üzenet is, hogy a migráció növeli a munkanélküliséget és nagymértékben terheli a szociális rendszert.

Az orbáni történet emeli a válság téjét. Többször kihangsúlyozásra kerül, hogy a multikulturalizmus és a politikai korrektség gátat szab a válság ezen aspektusainak számba vétele, s így azok kezelése előtt. Ez identitásválságot eredményezett, és Európát teljesen megbénította. S noha az EU működését, az együttműködést, a szabályok betartását illetően megrendült a bizalom, mégsem az EU konstrukciója jelenti a gondot Orbán számára, hanem a politikai vezetők. Ebben az értelmezésben az európai politikai elit nemcsak hogy képtelen kezelni a válságot saját ideológiai korlátjai miatt, de saját választóitól is eltávolodott.

„[A]z Európai Unió a megújulás vagy a szétesés keresztútja előtt áll: vagy megújítjuk az Európai Uniót, vagy az Európai Unió szét fog esni. Az álszent moralizálás, a kettős mérce, a liberális elit növekvő gögje és a cselekvést megbénító ideológiai viták lejtőre terelhetik az uniót. (Orbán 2016. október 1.)

Összegezve: Orbán tudatosan növeli a válság téjét azzal, hogy az értelmezési keretet az aktuális krízishelyzeten túlmutató absztrakt, ideológiai kérdésekre is kiterjeszti. A migrációs válság identitásválsággá, az identitásválság elitválsággá, az elitválság demokráciaválsággá vált.

Vízióalkotás

A vezető víziójában stratégiát alkot, hosszú távú célokat és követendő értékeket határoz meg, azaz irányt szab és mutat közösségének. Az orbáni vízió a keresztény értékekre és az erős nemzetekre épülő Európa védelmére fókuszál. A vezetésnek egyszerre kell védekeznie a bevándorlással és az azt támogató és elősegítő liberális menekültpolitikával szemben. A narratíva olyan értékeket helyez középpontba, mint a kereszténység, a nemzet, a szuverenitás, a demokrácia, a szólásszabadság és az Európai Unió meglévő vívmányai, például a személyek szabad mozgása.

Mindez nem jelentett reaktív pozíciót a vezetés számára. Orbán Viktor látta a vízióalkotás lehetőségét a válságban, pontosabban fogalmazva annak értelmezési lehetőségeiben.

„A migrációs válság pozitív következménye, hogy ismét nyíltan próbálunk beszélni földrészünk identitásáról, szabadabban, mint a két utóbbi évtizedben. A második pozitív következmény: ismét komolyan veszik a biztonság kérdését. Európa magától értetődőnek tartotta saját biztonságát az elmúlt húsz-harminc évben. Ez most ismét figyelmünk középpontjában áll. Harmadsorban ismét nagyobb jelentőséget tulajdonítanak a megoldásokra vonatkozó nemzeti nézeteknek. Korábban a » közös európai megoldásnak« sosem volt alternatívája.” (A Weltwoche svájci hetilap interjúja Orbán Viktorral 2015. november 12.)

Orbán célként a liberális európai politika megváltoztatását tűzte ki, amely értelmezésében a multikulturalizmus és a politikai korrektség talaján állva nem akarja és nem is tudja kezelni a válságot, s így veszélyezteti a keresztény európai civilizációt és az EU eddigi eredményeit. Orbán történetében ő testesíti és védi meg a „valódi Európát”. Ezzel a józan ész és a realitások politikáját állítja szembe a dogmatikus, ideológiai és moralizáló vezetéssel.

Taktikaalkotás

A vezető eszközöket rendel a kitűzött közös célok eléréséhez, amellyel erőforrásait igyekszik kihasználni. Orbán Viktor taktikája kettős volt. Egyrészt szigorú és kemény politikát szándékozott felmutatni a bevándorlással szemben, másrészt meg kívánta akadályozni az európai menekültpolitika implementálását.

Az orbáni vezetés a nemzeti hatáskör részeként a törvényi szigorítás, a határok lezárása és fokozott védelme mellett kötelezte el magát. A határozott fellépést jelzi, hogy még a kérdéskörben indított nemzeti konzultáció befejezése előtt, 2015. június 17-én megszületett a kormányzati döntés a magyar–szerb határon épülő fizikai határázár felállításáról. Nyár végén az Országgyűlés módosította a migrációval kapcsolatos jogszabályi keretet (a menedékjogi szabályozást, a büntető törvénykönyvet, a büntetőeljárási és a büntetések végrehajtásáról szóló törvényeket), amelyek miatt az év végén az Európai Bizottság kötelezettségszegési eljárást indított. A kérdés rendezésének sürgősségét jelzi, hogy szeptember 7-én a lassúnak talált kerítésépítés miatt Hende Csaba honvédelmi miniszter lemondásra kényszerült.¹¹ A szeptember közepén elkészülő határázár az év végére a horvát zöldhatárra is kiterjesztették.

¹¹ Orbán Viktor a miniszter távozásáról: „Nézzé, van itt egy magyar rossz szokás (...). Ha egy magyarnak azt mondják, hogy a határidő harminc nap, akkor a harmincadik napon fog végezni, de az azt jelenti, az a legkésőbbi időpont.” (Orbán Viktor interjúja a tv2 „Tények – Este” című műsorában, 2015. szeptember 14.)

2016. június 7-én a kormánypártok a Jobbik támogatásával elfogadták az Alaptörvény hatodik módosítását, amely a „terrorveszélyhelyzet” fogalmának bevezetésével a kormány vészhelyzeti hatalmát szélesítette ki. Az Országgyűlés kétharmada terrortámadás közvetlen veszélye vagy terrortámadás esetén meghatározott időre terrorveszélyhelyzetet hirdet ki, amellyel felhatalmazza a kabinetet rendkívüli intézkedések bevezetésére. Például rendeleti úton egyes törvények alkalmazását felfüggesztheti és a törvényi rendelkezésektől eltérhet. A miniszterelnök a következőképp indokolta a módosítást: „Mi is csak annyit szeretnénk, azokat az eszközöket és olyan mozgásteret, amit más európai országoknak a saját parlamentjei megadnak.” (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában 2016. február 5.)

Ezt a képet árnyalja a kormány tudatos nem cselekvése (Rácz 2015, October 20), amellyel saját politikáját alátámasztva kívánta növelni a bizonytalanságot. Noha a hatóságok tudatában voltak a közelgő menekülthullámnak, mégsem tették meg a szükséges lépéseket. Ennek eredményeképp kezelhetetlen helyzet alakult ki a tranzitzónákban és a migránsok menekülttáborba való utaztatása kapcsán, amely komoly munícióként erősítette az orbáni narratíva migránsokról alkotott képét (Szalai and Göbl 2015).

Az orbáni taktika másik iránya az európai migránspolitika semlegesítése volt. A kötelező betelepítési kvóta teljes elutasítása mellett –az EU–Törökország megállapodást is kritikával illette. Orbán Viktor az EU politikájának rombolására nagy hangsúlyt fektetett. Mindezzel a vezető igyekezett erőforrását, az állampolgári támogatottságot növelni és kollektív cselekvést formálni az európai migránspolitikát illető kritika mögé, ahogy azt az első népszavazási plakátkampány üzenete is állítja: „Üzenjük Brüsszelnek, hogy ők is megértsék!” Erre szolgált a vezetés plebiszites stratégiaja. 2015. április 24-én nemzeti konzultációt indított el a kormány, amelyet plakátkampánnyal támogatott meg. A megfogalmazott tizenkét kérdésben és a hozzá csatolt levélben a migrációs válságot összekötik a terrorizmussal, megemlítik a migráció gazdasági vonatkozásait, és többször hangsúlyozzák a brüsszeli politika eredménytelenségét, negatív következményeit. 2016. október 2-án a kormány népszavazást rendezett a kötelező kvótáról. Bár az urnához járulók óriási többséggel elutasították a kötelező kvótának az Országgyűlés jóváhagyása nélküli bevezetését, a népszavazás az alacsony részvétel miatt érvénytelen maradt.¹² A népszavazást követően újabb alkotmánymódosítás került napirendre, amelynek célja a kötelező kvóta, a tervezet megfogalmazásában a „csoportos betelepítés” megakadályozása. A kormány jobboldali ellenzéke, a Jobbik támogatása nélkül a módosítás nem szerezte meg a kellő többséget.

¹² A népszavazásra bocsátott kérdésre: „Akarja-e, hogy az Európai Unió az Országgyűlés hozzájárulása nélkül is előírhasse nem magyar állampolgárok Magyarországra történő kötelező betelepítését?” 47,47%, érvényes szavazat mellett 93,83% nem szavazat érkezett. (Jegyzőkönyv az országos népszavazás eredményéről 2016. október 2.)

Az orbáni vezetés nem állt meg az egyszerű kritikák megfogalmazásánál. Igyekezett erőteljes politikájával alternatívát felmutatni. Európai szinten a magyar migránspolitika egyes elemei és azok megítélése különös pályán mozogtak: a teljes elutasítástól egészen az implicit és részleges elfogadásig, implementálásig. A fizikai határárat ért kritikák ellenére egyre több ország épített ki, illetve kezdte meg kerítés telepítését határaitra (időrendben: Ausztria, Szlovénia, Bulgária, Horvátország). Ezzel párhuzamosan az orbáni vezetés tudatosan használta a helyzetet a visegrádi négyek pozíciójának, együttműködésének kiemelten saját politikájának megerősítésére. 2015 januárjától 2016 októberéig 14 alkalommal érintették a V4-ek vezetői a témát, amely során többször megerősítésre került a kötelező kvóta elutasítása. 2015 végén a szlovák és a magyar kormány együtt fordult az Európai Unió Bíróságához a kötelező kvóta ügyében.

3. A követők mobilizálása: az orbáni történet hatása és korlátai

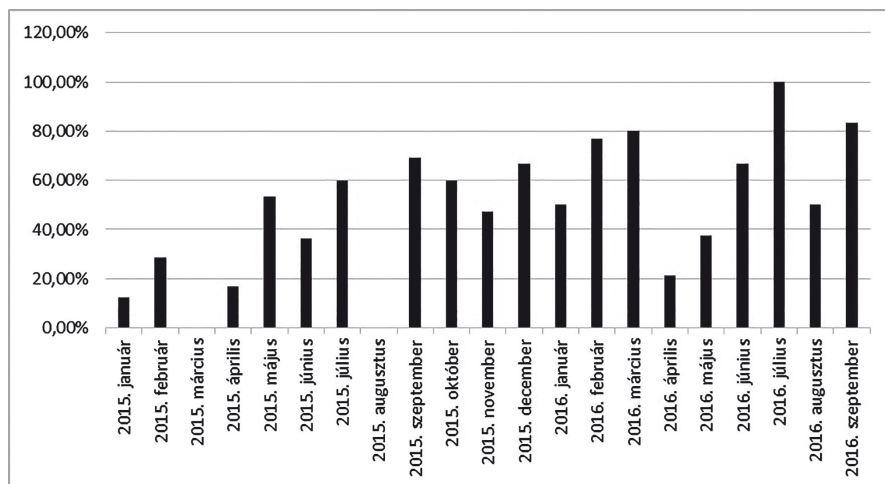
Egy-egy történet hatását igencsak nehéz megfogni. Mégis a vezetés eredményei és korlátai abban érhetők tetten, hogy azok mennyiben képesek hatni másokra, mobilizálni a potenciális követőket. Ebből az aspektusból érdemes az orbáni történetet két irányból, a vezetői hatásgyakorlás és a preferenciák megváltozása felől megközelíteni.

A miniszterelnök óriási energiát fektetett saját történetének kialakítására, amint empirikus kutatásunk mutatja. Két indikátort választottunk annak mérésére, hogy Orbán mekkora súlyt fektetett megnyilatkozásaiban a migránstémának: (1) az ezt tematizáló releváns szövegek aránya az összes megnyilatkozáson belül; (2) a téma súlya (részaránya) a releváns szövegeken belül.

(1) A 2015 januárja és 2016 októberé közötti megnyilatkozásainak 49%-ában szóba hozta a migráció kérdését, amelyeket így az ügy szempontjából relevánsnak tekintettünk. A releváns szövegek hónapokra lebontott arányából (1. diagram) jól látható, hogy Orbán mekkora arányban foglalkozik a kérdéssel. Noha 2015 novemberére az érintett határszakasz teljes lezárását követően esett az illegális határátlépők száma,¹³ a kérdés súlya azonban csökkenés helyett növekedett.

13 Az illegális határátlépők havi összesített száma 2015. októberről novemberre 99 497-ről 315 főre zuhant.

1. diagram. A releváns beszédek aránya 2015. január és 2016. október között
(2015 augusztusában egyetlen megnyilvánulást sem rögzítettünk.)



(2) A releváns szövegeken belül a téma részarányának¹⁴ növekedése párhuzamot láttat az illegális határátlépők számának megugrásával. Az átlagos 51%-os arányához mérten kiugró mértékben érintette a témát 2015. július – október között, amikor ez az érték 71% volt. Azonban a kitettség csökkenésével az arány nem csökkent. Például a 2016. október 2-ai népszavazást megelőző időszakban 79%-os átlagot tapasztalhattunk. A vezető szándékát talán a legszemléletesebben a beszédek és az interjúk esetében leírt arányok mutatják. A mintában mindkét típus erősen, de egyenlő mértékben túltreprzentáltak bizonyult: a 102 darab szövegből 37 beszéd és 40 interjú volt. Amíg a beszédek esetén a releváns szövegrészek aránya 40% volt, amely 11%-kal kevesebb, mint a minta átlaga, addig az interjúk esetében 62% volt, amely 11%-kal meghaladta az átlagos értéket. Az interjúk, amelyeket túlnyomó többségében a kormányközeli médiumok adtak közre, lehetőséget biztosítottak Orbán Viktor számára, hogy kifejtse részletesen álláspontját.

Ugyancsak a kérdésre helyezett nyomatékot láttatja a már említett 2015-ös nemzeti konzultáció és 2016-os népszavazás, illetve a hat egymást követő média-kampány. Az első 2015 májusában indult, a nemzeti konzultációt támogatva. Ennek tartalma a válság természetét kívánta meghatározni, kiemelve annak kultúrára, közbiztonságra és az életkörülményekre mért hatását. A magyar reformokat népszerű-

¹⁴ A százalékos arányt a szöveg egészéhez viszonyított, a témát érintő szövegrész szavainak a száma adja.

sító kampány keretében a „Nem akarunk illegális bevándorlókat” üzenete került megfogalmazásra. A népszavazást támogató három kampány üzeneteiben nyíltan a brüsszeli politikát kritizálta, és emelte a válság tétjét a migráció és a terrorizmus összekapcsolásával és a migrációs nyomás érzésének a fenntartásával.

2. táblázat. A migrációs válság és az orbáni vezetés idővonala

2015. április 24.	Elindul a nemzeti konzultáció.
június	Az első plakátkampány („Ha Magyarországra jössz...”). Ez elsősorban a nemzeti konzultációt kívánta támogatni.
június 17.	A déli határ lezárásának bejelentése
július	A második plakátkampány („A magyar reformok működnek! Nem akarunk illegális bevándorlókat!”)
július 13.	A déli határzár kiépítésének megkezdése
szeptember 7.	Hende Csaba menesztése
szeptember 14.	A déli határzár szerb szakaszának befejezése
szeptember 15.	A migrációval kapcsolatos jogszabályi szigorítás hatályba lépése
október 15.	A déli határzár horvát szakaszának befejezése
2016. május	A harmadik plakátkampány („Üzenjük Brüsszelnek, hogy ők is megértsek!”) Ettől kezdve a plakátok a népszavazásra fókuszálnak.
június 7.	Az Alaptörvény 6. módosítása
július	A negyedik plakátkampány („Tudta-e?”)
szeptember	Az ötödik plakátkampány („Ne kockáztassunk!”)
október 2.	A kvótaellenes népszavazás
október 15.	A hatodik plakátkampány („Megüzentük Brüsszelnek”)
november	A miniszterelnök által benyújtott kvótákról szóló alkotmánymódosítás nem szerzi meg a szükséges többséget.

Az orbáni vezetés sikeresen állította maga mellé a közvélemény nagy részét az ügyet illetően, ugyanakkor a támogatottságnak megvoltak a belső korlátai. A vezetés migránsválságot illető helyzetértékelése megtalálta a szélesebb közönséget. 2014 ősze óta ugrásszerűen megnőtt a kérdés fontosságának a megítélése az ország és az EU politikáját illetően.¹⁵ Ezzel párhuzamosan az EU megítélése jelentősen romlott, amely arra utalhat, hogy a vezetésnek sikerült meggyőznie a választópolgá-

15 Az Eurobarometer féléves jelentései szerint a következőképp alakult azok aránya, akik a két legfontosabb országos kérdés közé sorolták a migrációt: 3% (2014, December) – 13% (2015, July) – 34% (2015, December) – 28% (2016, July) – 30% (2016, December). Mindemellett a migráció esetében 2015 őszén 68%, 2016 tavaszán 67% magyar megkérdezett jelölte azt az EU legfontosabb ügyének.

rokat arról, hogy az EU által kínált válságkezelés nem megfelelő. Az EU-ba vetett intézményi bizalom a 2015 tavaszi 56%-os értékről egy év leforgása alatt 41%-ra zuhant. Noha az EU-t pozitívan megítélők köre is 10%-os csökkenést mutatott 2016 első feléig, mégis év végére a mutató újra növekedni kezdett.¹⁶ Összességében a válság tétjének növelése és a bűnbakok kijelölése részben sikeresnek bizonyult.

Túl a kötelező kvóta elutasításán, a vezetés taktikai lépéseit a közvélemény széles körben elfogadta. A határzár megítélését a közvélemény-kutató cégek eltérően mérték, viszont mindegyik esetben a döntő többség támogatta a kormány intézkedését.¹⁷ A Medián 2015. szeptemberi kutatásában az illegális határátlépés bűncselekménnyé nyilvánítását támogatók körét 63%-ra mérte, mely erősen keresztbe metszte a pártpreferenciákat (Medián, 2015. október 7.). A Századvég (2015. szeptember 15.) 2015. január és szeptember között 12%-os növekedést mutatott ki a szigorúbb bevándorláspolitikát inkább támogatók körét illetően.

Ahogy az EU-val kapcsolatos negatív tendenciák, úgy a bevándorlókkal kapcsolatos attitűd is jól láttatja, hogy a csoporton kívüliek megformálása sikeresnek bizonyult. A vezetés tudatos nem cselekvéssel megteremtette a választók mediatisztalt tapasztalatát a migránsokról és migrációról. 2016-ra ugrásszerűen, 12%-ot nőtt az idegenellenesség az előző évben mérthez képest, amely a kutatás kezdetétől, 1992-től mért legmagasabb érték (Tárki, 2016. április 4.). Azonban tranzitországgként az illegális bevándorlás mérséklődése nyomán a tapasztalat időszakossá válik, így mérséklődhet az idegenellenesség, ahogy azt az EU negatív megítélésénél is tapasztalható. Searle (1995; 2010) megkülönbözteti a társadalmi, intézményi és a pusztai, fizikális tényeket. Amíg az előbbi társadalmi megegyezésen nyugszik, addig az utóbbi nem. Az intézményes tények a pusztai tényektől függenek. Ez azt a feltételezést előlegezi meg, hogy a bevándorlókat övező megítélés és a válságról alkotott percepciók megváltoznak, amennyiben elveszítik alapjukat: a migráció negatív következményeinek való közvetlen kitettség tapasztalatát.

A történetalkotás egyes absztrakt, homályos, ideologikus elemei (identitás, válságdefiníció, vízió) elsősorban Orbán Viktor saját táborának szólt, kizárva ezzel a mobilizálás szélesítését. Noha az EU-val, az idegenekkel és a válságkezeléssel kapcsolatos preferenciák a vezető szándékainak megfelelően alakultak, Orbán mégsem növelte támogatását olyan mértékben, ahogy az a történet bizonyos elemeinek elfogadottsága sugallta. A kormánypárt támogatottsága 2015 januárja és 2016 októbere között a közvélemény-kutató cégektől függően csak 7% körüli értékkel

16 Az Eurobarometer szerint az értékek a következőképp alakultak. EU-t övező bizalom: 56% (2015, July) – 41% (2015, December) – 41% (2016, July) – 42% (2016, December). EU-t pozitívan megítélők aránya: 43% (2015, July) – 39% (2015, December) – 33% (2016, July) – 37% (2016, December).

17 A határzár támogatottsága: Századvég 61% (2015. szeptember 26.), Nézőpont Intézet 55% (2015. szeptember 9.) Medián 68% (2015. október 7.).

növekedett, amely nem éri el az előző választásokat megelőző állapotot.¹⁸ Erre utalhat, a népszavazás érvénytelensége, illetőleg az, hogy a nemmel szavazók mindössze 76 968 fővel voltak többen azokhoz képest, akik a kvótát nyíltan elutasító pártokra együttesen szavaztak 2014-ben.¹⁹ Ugyancsak sokat mond az, hogy noha az EU-ba vetett bizalom csökkenő tendenciát mutatott, a parlament és a kormány bizalmi indexe stagnált.²⁰ Mindez viszont elsősorban nem a baloldali ellenzék, civilek ellentétes irányú tevékenységének volt köszönhető (Szalai and Göbl 2015), hanem sokkal inkább az orbáni vezetés, történetalkotás belső korlátainak.

4. Konklúzió

Vannak olyan vezetők, mint Orbán Viktor, akik vezetési stílusukkal, történetükkel különösen megosztják a közvéleményt. Amíg egyesek tisztelik, addig mások kárhoztatják. Amíg egyesek vakon hisznek a vezető történetében, addig mások elutasítják és démonizálják azt. A politikai vezetés kutatásának talán az egyik legfontosabb kérdése, hogy a vezető milyen hitről tesz tanúbizonyságot és a követők miben és miért hisznek. Ebben az értelemben a vezetőt nem a betöltött politikai és/vagy közhivatali pozíció teszi vezetővé. A politikus attól lesz vezető, hogy képes egy koherens világot alkotni, képes hitelesen megtestesíteni saját történetét, ami elég hihető, meggyőző ahhoz, hogy mások támogassák azt és cselekvésüket hozzá igazítsák.

Orbán tisztán látta a kínálgató lehetőséget a mozgáster növelésére és törekedett annak kihasználására. „A politika a lehetőségek művészete, azokat számba kell venni kellő időben.” (Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában 2016. június 24.). S ehhez a karakteres, absztrakt valóságértelmezéshez sikerült olyan politikát párosítania, amellyel képes volt koherens történetet láttatni. Noha vezetése az „illúzióra való nevelés” ideáltípusához közelített, mégis azzal az igény-nel lépett fel, hogy a „valóságot” tanítsa. Élesen szembe állította saját valóságképét az európai politikai vezetés ideologikus világával.

A tanulmány elején azt a feltevést fogalmaztuk meg, hogy a vezető növelheti saját mozgásterét, ha történetét absztraktabb szintre helyezi. Az identitásépítésre és a vízióalkotásra helyezett hangsúly, a közösséghez tartozók és az azon kívüliek éles elválasztása, a válság téjténeke növelése egyértelműen mutatja az orbáni vezetés

18 2015. január és 2016. október között a Fidesz támogatottságának változása a teljes népességben: Medián (2015.02. – 2016.09.): +10%; Tárki (2015.01. – 2016.10.): +8%; Századvég (2015.01. – 2016.10.): +3%; Nézőpont (2015.01. – 2016.10.): +8% (saját gyűjtés).

19 A népszavazáson nemmel szavazók száma: 3 362 224 (Jegyzőkönyv az országos népszavazás eredményéről 2016. október 2.). A 2014-es parlamenti választáson a Fideszre és a Jobbikra szavazók száma: 3 285 256 (Jegyzőkönyv az országgyűlési képviselők választások eredményéről 2014. április 6.)

20 Lásd az Eurobarometer-jelentéseket.

szándékát a mozgástér növelésére. Az orbáni vezetésnek részben sikerült mozgástér teremtene (*mozgástér tézis* – lásd az 1. fejezetet): erősítette saját követőinek táborát és sikerült meggyőznie az állampolgárokat a történet egyes elemeiről. Az állampolgárok preferenciái az EU, az idegenek és a válságkezelés megítélését illetően pozitív irányba változtak a vezető szempontjából, ugyanakkor a vezető nem tudta követői számát jelentősen növelni, amely az érvénytelen népszavazáson, a kormánypárt népszerűségének enyhe növekedésében, illetőleg a parlamentbe és kormányba vetett stagnáló bizalomban mutatkozik meg. Az ideológiai sik erősítésével, az absztrakciós szint növelésével korlátokat is helyezett maga elé. A vezetés mögötti konszenzusnak az akadálya (*polarizáció tézis*) a vezetői történet ideológikus, absztrakt elemei lettek, amelyek elsősorban a saját tábornak szóltak, mintsem egy szélesebb közönségnek. Más szóval: Orbán Viktornak nem sikerült saját történetéről meggyőzni teljes mértékben azokat, akik egyetértettek a migránsok, a krízisszituáció leírásával és a válságkezelési taktikával.

A bevezető fejezetünkben tárgyalt elméleti konstrukcióban leírt vezetési forogatókönyvek mindegyikében megjelenik a vezetői helyzetértelmezés. Ugyanakkor a történetalkotás szempontjából az exogén jellegű kihívások, amelyek könnyebben, természetüknél fogva megragadhatóak konkrétumokban, a vezetőt nagymértékben korlátozhatják. A vezető itt továbbadja a rendelkezésre álló információkat és gondosan elmagyarázza a válságkezelés szükségszerű lépéseit. Ugyanakkor a vezető kezében adott a mozgástér bővítésének a lehetősége, amennyiben absztraktabb szinten alkotja meg saját történetét. A konkrétumokon, kézzelfogható információkon alapuló helyzetleírás helyét homályos és dogmatikus történetek veszik át (lásd George W. Bush és 2001-es terrortámadás esetét a 9. fejezetben). A reaktív (*eventful*) vezetőből kezdeményezővé válik (*event-making*), s így maga is generálja a válságot annak újraértelmezésével.

A tanulmányt azzal a gondolattal kezdtük, hogy a morális és a hatékony vezetés között feloldhatatlan ellentét van. Az orbáni történet két tanulságot hordoz számunkra ezt illetően. Egyfelől arra mutatott rá, hogy a vezetői cselekvés, a vezetői történet feloldja ezen elméleti paradoxont. Másfelől, noha a vezető maga alkotja meg saját valóságképét és az absztrakciós szint emelésével képes mozgástér teremtene, másokat meggyőzni történetéről, mégis amennyiben túlságosan elrugaszkodik a követők tapasztalataitól, korlátokkal találja szemben magát.

Hivatkozások

- A Weltwoche svájci hetilap interjúja Orbán Viktorral (2015. november 12.). *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/a-weltwoche-svajci-hetilap-interjuja-orban-viktorral>
- Akrap, Doris (2015, September 6): Germany's Response to the Refugee Crisis Is Admirable. But I Fear It Cannot Last. *The Guardian*. <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/06/germany-refugee-crisis-syrian>
- Arató Krisztina és Koller Boglárka (2015): Magyarország és az Európai Unió. In: Körösi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris – MTA TK. 377–400. pp.
- Bagdonas, Ažualas (2015): The EU Migration Crisis and the Baltic Security. *Journal on Baltic Security*, vol. 1., no. 2., 7–27. pp.
- Balzacq, Thierry, Léonard, Sarah and Ruzicka, Jan (2016): Securitization Revisited: Theory and Cases. *International Relations*, vol. 30., no. 4., December, 494–531. pp.
- Bank, Roland (2016): Forced Migration in Europe. In: Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long and Nando Sigona (eds.): *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*. Oxford, Oxford University Press. 690–702. pp.
- Berry, Mike, Garcia-Blanco, Inaki and Moore, Kerry (2015): *Press Coverage of the Refugee and Migrant Crisis in the EU: A Content Analysis of Five European Countries*. [Research Project]. Geneva: United Nations High Commission for Refugees. <http://www.unhcr.org/56bb369c9.html>
- Boswell, Christina (2000): European Values and the Asylum Crisis. *International Affairs*, vol. 76., no. 3., July, 537–557. pp.
- Boyatzis, Richard E. (1998): *Transforming Qualitative Information: Thematic Analysis and Code Development*. Thousand Oaks, CA, Sage Publications.
- Cohen, Stanley (2011): *Folk Devils and Moral Panics: The Creation of the Mods and Rockers*. Abingdon, Oxon, New York, Routledge.
- Collett, Elizabeth (2016, March): The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal. *Migration Policy Institute*. <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal>
- Cross, Mai'a K. Davis and Ma, Xinru (2015): EU Crises and Integrational Panic: The Role of the Media. *Journal of European Public Policy*, vol. 22., no. 8., 1053–1070. pp.
- Elgie, Robert (2016, May 13): *Studying Political Leadership: Foundations and Contending Accounts*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire, Palgrave Macmillan.

- European Commission (2016, March 4): Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. *Eurostat* <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>
- European Commission (2014, December): Standard Eurobarometer 82, November 2014, TNS Opinion & Social. http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/archives/eb/eb82/eb82_en.htm
- European Commission (2015, December): Standard Eurobarometer 84 November 2015, TNS Opinion & Social. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/survey-Ky/2098>
- European Commission (2015, July): Standard Eurobarometer 83 May 2015, TNS Opinion & Social. <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2099>
- European Commission (2016, December): Standard Eurobarometer 86 November 2016, TNS Opinion & Social <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/survey-Ky/2137>
- European Commission (2016, July): Standard Eurobarometer 85 May 2016, TNS Opinion & Social <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/Survey/getSurveyDetail/instruments/STANDARD/surveyKy/2130>
- Fairhurst, Gail T. and Grant, David (2010): The Social Construction of Leadership: A Sailing Guide. *Management Communication Quarterly*, vol. 24., no. 2., April, 171–210. pp.
- Frontex (2016, May 13): Western Balkans Risk Analysis Network Quarterly Report Q4 2015. http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/WB_Q4_2015.pdf
- Gardner, Howard (2011): *Leading Minds: An Anatomy of Leadership*. New York, NY, BasicBooks.
- Grint, Keith (2001): *The Arts of Leadership*. Oxford, Oxford University Press.
- Grint, Keith (2005): Problems, Problems, Problems: The Social Construction of ‘Leadership’. *Human Relations*, vol. 58., no. 11., November, 1467–1494. pp.
- Grint, Keith (2014): Social-Constructionist Analysis. In: R. A. W. Rhodes and Paul ‘t Hart (eds.): *The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford Handbooks in Politics & International Relations. 240–255. pp.
- Hargrove, Erwin C. (1998): *The President as Leader: Appealing to the Better Angels of Our Nature*. University Press of Kansas .

- Illiberalism: Playing with Fear (2015, December 12) *The Economist*. <http://www.economist.com/news/leaders/21679792-america-and-europe-right-wing-populist-politicians-are-march-threat>
- Jegyzőkönyv az országos népszavazás eredményéről (2016. október 2.) *Nemzeti Választási Iroda*. http://www.valasztas.hu/hu/ref2016/1154/1154_0_index.html
- Jegyzőkönyv az országgyűlési képviselők választások eredményéről (2014. április 6.) *Nemzeti Választási Iroda* http://www.valasztas.hu/hu/ogyv2014/861/861_0_index.html
- Juncker, Jean-Claude (2015. szeptember 9.): 2015. évi értékelő beszéd az Unió helyzetéről. Az ösztönzés, az egység és a szolidaritás ideje. *Európai Bizottság*. http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-15-5614_hu.htm
- Juncker, Jean-Claude (2016. szeptember 14.): Az Unió helyzete 2016. [Évértékelő beszéd]. *Európai Bizottság*. https://ec.europa.eu/commission/state-union-2016_hu
- Kiss Balázs (2016): Orbán, Vona, Gyurcsány. Politikai vezetők integrációs tevékenysége a migrációs válság idején. *Politikatudományi Szemle*, vol. 25., no. 3., 10–32. pp.
- Medián (2015. október 7.): Jobb félni? Medián-felmérés a menekültválságról. 2015. szeptember 11-15. *Medián*. <http://www.webaudit.hu/object.c38fa2c9-5bc2-40c9-ae38-bab515a5f172.ivy>
- Memorandum to the JHA Council: Ending the Asylum Lottery – Guaranteeing Refugee Protection in Europe (2008). *The European Council on Refugees and Exiles*. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2016/07/ECRE-Memorandum-to-the-JHA-Council-Ending-the-asylum-lottery-%E2%80%93-Guaranteeing-refugee-protection-in-Europe_April-2008.pdf
- Merkel, Angela (2015, 07. Oktober): Rede von Bundeskanzlerin Merkel am 7. Oktober 2015 vor dem Europäischen Parlament. *Die Bundeskanzlerin*. <https://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2015/10/2015-10-07-rede-bkin-eu-parlament.html>
- Merkel, Angela (2015, 09. September): Rede von Bundeskanzlerin Merkel im Deutschen Bundestag. *Die Bundesregierung*. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/09/2015-09-10-rede-deutscher-bundestag.html>
- Merkel, Angela (2015, 31. August): Sommerpressekonferenz von Bundeskanzlerin Merkel. *Die Bundesregierung*. <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2015/08/2015-08-31-pk-merkel.html>
- Nézőpont Intézet (2015. szeptember 9.): Nemzeti egység a kormány mögött bevándorlás-ügyben. 2015. szeptember 6-12. *Nézőpont Intézet*. <http://nezopointintezet.hu/analysis/nemzeti-egység-kormány-mogott-bevandorlas-ugyben/>

- Orbán Viktor (2015. december 13.): Orbán Viktor beszéde a Fidesz – Magyar Polgári Szövetség XXVI. kongresszusán *miniszterelnok.hu* http://2010-2015.miniszterelnok.hu/beszed/orban_viktor_beszede_a_fidesz_magyar_polgari_szovetseg_xxvi_kongresszusan
- Orbán Viktor (2015. november 16.): Orbán Viktor napirend előtti felszólalása *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-napirend-elotti-felszolalasa20151116>
- Orbán Viktor (2016. február 28.): Évértékelő beszéd *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-evertekelo-beszede>
- Orbán Viktor (2016. március 15.): Ünnepi beszéd *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-unnepi-beszede>
- Orbán Viktor (2016. október 1.): Minden harminc évben egyszer a fősodorba kerülünk *Magyar Idők* <http://magyaridok.hu/velemenyminden-harminc-evben-egyszer-fosodorba-kerulunk-1052359/>
- Orbán Viktor (2016. szeptember 27.): Exkluzív interjú Orbán Viktor miniszterelnökkel *MI*
- Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában (2016. február 5.). *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban20160122>
- Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában (2016. január 22.). *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban20160123>
- Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában (2016. június 24.). *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-interjuja-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban20160624>
- Orbán Viktor a Kossuth Rádió „180 perc” című műsorában (2016. május 20.). *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-interjuja-a-kossuth-radio-180-perc-cimu-musoraban20160520>
- Orbán Viktor interjúja a BILD című német napilapnak (2016. február 25.). *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-interjuja-a-bild-cimu-nemet-napilapnak>
- Orbán Viktor interjúja a Bild Zeitungnak (2015. szeptember 12.). *Kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-interjuja-a-bild-zeitungnak>

- Orbán Viktor interjúja a Magyar Időknek (2015. december 24.). *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-interjuja-a-magyar-idoknek20151224>
- Orbán Viktor interjúja a tv2 „Tények – Este” című műsorában (2015. szeptember 14.). *kormany.hu* <http://www.kormany.hu/hu/a-miniszterelnok/beszedekek-publikaciok-interjuk/orban-viktor-interjuja-a-tv2-tenyek-este-cimu-musoraban>
- Pace, Michelle (2007): The Construction of EU Normative Power. *Journal of Common Market Studies*, vol. 45., no. 5. November, 1041–1064. pp.
- Popescu, Alexandra (2016): The EU ‘Costs’ of the Refugee Crisis. *Europolity*, vol. 10., no. 1., 105–120. pp.
- Rácz András (2015, October 20): A Calculated Non-action Miscalculated: Hungary’s Migration Crisis. *V4 Revue*. <http://visegradrevue.eu/a-calculated-non-action-miscalculated-hungarys-migration-crisis/>
- Radu, Loredana (2016): More or Less Europe? The European Leaders’ Discourses on the Refugees Crisis. *Romanian Journal of Communication and Public Relations*, vol. 18., no. 2., 21–37. pp.
- Searle, John R. (1995): *The Construction of Social Reality*. New York, Free Press.
- Searle, John R. (2010): *Making the Social World: The structure of Human Civilization*. Oxford, New York: Oxford University Press.
- Szalai András and Göbl Gabriella (2015): *Securitizing Migration in Contemporary Hungary: From Discourse to Practice* [Working Paper]. CEU Center for EU Enlargement Studies. <https://pds.ceu.edu/events/2016-10-20/securitizing-migration-contemporary-hungary-discourse-practice>
- Századvég. (2015. szeptember 15.). Szigorúbb bevándorláspolitikát! – A közvélemény 82 százaléka a kormány mellett. 2015. szeptember 5–10. *Századvég*. <http://test.szazadveg.hu/foundation/kutatas/piac-es-kozvelemeney-kutatas/szigorubb-bevandorlaspolitikat-a-kozvelemeney-82-szazaleka-a-kormany-mellett>
- Századvég. (2015. szeptember 26.). A magyarok többsége támogatja a magyar-szerb határra tervezett biztonsági határzárát. 2015. július 10–15. *Századvég*. <http://www.szazadveg.hu/hu/kutatasok/az-alapitvany-kutatasai/piackutatas-kozvelemeney-kutatas/a-magyarok-tobbsege-tamogatja-a-magyar-szerb-hatarra-tervezett-biztonsagi-hatarzarat>
- Tárki. (2016. április 4.). Csúcsot döntött az idegenellenesség, és elfogyott az idegenbarátság. 2016. január *Tárki*. http://www.tarki.hu/hu/news/2016/kitekint/20160404_idegen.html
- Trauner, Florian (2016): Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik. *integration* vol. 39., no. 2., 93–106. pp.

- Uhr, John (2014): Rhetorical and Performative Analysis In: *R. A. W. Rhodes and Paul ,t Hart (eds.): The Oxford Handbook of Political Leadership*. Oxford Handbooks in Politics & International Relations. 253–266. pp.
- Varoufakis, Yanis (2015, September 16): The Refugee Crisis, Immanuel Kant And Germany's Moral Leadership. *Social Europe*. <https://www.socialeurope.eu/2015/09/the-refugee-crisis-immanuel-kant-and-germanys-moral-leadership/>
- Waller, Luke (2015, December 12). Viktor Orbán: The Conservative Subversive. *Politico*. <http://www.politico.eu/list/politico-28/viktor-orban/>

ÖSSZEFOGLALÁS

11. fejezet

Összefoglalás és következtetések

KÖRÖSÉNYI ANDRÁS – ILLÉS GÁBOR – METZ RUDOLF

Kötetünk zárófejezetéhez értünk, amelyben összefoglaljuk kutatásunk főbb eredményeit, majd levonunk néhány következtetést. Reflektálunk kutatásunk kezdetén megfogalmazott és az első fejezetben bemutatott fogalmi-elméleti keretünkre és az ott feltett kutatási kérdésekre.

Kutatásunk kezdetén (1. fejezet) azt feltételeztük, hogy válság és politikai vezetés között nem egy-, hanem kétirányú kapcsolat létezhet. Egyrészt, a válság hat a vezetésre (B negyed)¹, ugyanakkor viszont a politikai vezetők is hatással lehetnek a válságra annak (át)értelmezése révén (C negyed), vagy akár válsággenerálóként (D negyed). A kutatás során készített esettanulmányok megerősítették ezeket a feltételezéseket. Az alábbiakban felidézük az első fejezetben megfogalmazott várakozásainkat, és megpróbáljuk az esettanulmányok eredményei alapján kiegészíteni, pontosítani őket. Fejezetünk első részében összegeztük, hogy a válsághelyzetek miként változtatják meg a politikai vezetés feltételeit. A második részben tovább értelmeztük a válság és vezetés kapcsolatáról bevezető fejezetünkben kialakított három lehetséges foratókönyvet (strukturalista, konstruktivista és voluntarista), reflektáltunk alapfogalmainkra és tovább finomítottuk őket, valamint elhelyezzük kutatásunk esettanulmányait a kutatás keretmátrixában. A harmadik részben áttekintettük, hogy a vizsgált eseteink alapján miként válaszolhatunk fő kutatási kérdéseinkre, és eseteink mennyiben erősítik meg kutatásunk kezdetén megfogalmazott téziseinket. Végül, kötetünk végén, szélesebb perspektívából tekintünk rá kutatásunk eredményeire.

1. A politikai vezetés feltételei válság idején

A bevezető fejezetben feltételeztük, hogy a válság, illetve rendkívüli helyzet jelentősen megváltoztatja a politikai vezetés és döntés feltételeit. Alább esettanulmányaink alapján összegezzük, hogy a válság során miként változnak ezek a feltételek. Öt tényezőt veszünk számba.

Az első a kontingencia megnövekedése és átértelmeződése. Bevezető fejezetünkben láthattuk, hogy normál állapotban mind a háttér-, mind az operatív kontingencia szintje alacsony, a szabályok és intézmények működnek, a kontingencia

¹ Az A, B, C és D negyedek esetében alább mindig az 1. fejezet 3. táblázatának negyedeit értjük.

meghatározatlanságként értelmezhető (A negyed). Rendkívüli állapotban a kontingencia egyik vonása, hogy hirtelen és drámai mértékben megnövekszik. A másik jellemzője, hogy a knighti kockázat és a schedleri meghatározatlanság bizonytalansággá alakul. A szabályok érvényüket veszítik, a konvenciók felbomlanak. Ezt a helyzetet mind az exogén sokk, mind pedig a politikai szereplők részéről történő válságértelmezés, illetve endogén válsággenerálás előidézheti. Előbbi esetben beszélhetünk a háttérkontingencia megnövekedéséről, utóbbiban az operatív kontingencia alkalmazásáról.

A második változás az idő felgyorsulása. Noha a politika normál állapotát is a tények folyamatos változása jellemzi,² a rendkívüli helyzet egyik megkülönböztető vonása a folyamatok hirtelen felgyorsulása. Míg normál állapotban a tények változásának a sebessége a szereplők számára „normális”, feldolgozható, elegendő idő van például a döntések mérlegelésére, addig a rendkívüli helyzetben az idő felgyorsul: a döntések időkorlátja rendkívüli módon összesűkül, ezért gyors döntésekre és cselekvésre van szükség. Egyaránt láthattuk ezt a természeti katasztrófák eseteinél (Katrina, Fukushima), nemzetközi válság idején (9/11), és pénzügyi vagy belpolitikai válságokban, amikor gyakran órák vagy napok alatt kell dönteni fontos kérdésekben (2. és 9. fejezet). Így gyorsult fel az idő például Berlusconi vagy Sócrates lemondásakor. A pénzügyi válságok következményei, így például az árfolyamok, a CDS-felárak vagy az állampapírpiacon. kiszáradása, olyan lépéskényszerbe hozza a politikai döntéshozókat, amelyekre máskor hosszú hónapok álltak rendelkezésre. Ez az idő felgyorsulásának a háttérkontingenciához kötődő objektív oldala. A háttérkontingencia megnövekedésének a kvázi-szubjektív aspektusára Reinhart Koselleck (2003) hívja fel a figyelmet. Koselleck szerint a háttérkontingencia megnövekedésekor a politikai cselekvők „tapasztalati tere” eltávolodik „várakozási horizontjuktól”: az eddigi események alapján sokkal kevésbé lesz előrejelezhető a jövő, mint eddig. A viszonylagos kontinuitást felváltja a diszkontinuitás. Azaz: a konvenciók megkérdőjeleződése kérdésessé teszi a bejáratott, rutinszerű cselekvéseket is. A politikai vezetők ilyen esetekben jobban rá vannak kényszerítve az innovatív megoldásokra, mint a politika normál állapotában. Az innovatív megoldások kidolgozása azonban időigényes lehet: ebből adódóan a politikusok akkor is időzavarba kerülhetnek, ha adott idő alatt nem éri őket több kihívás, mint normál állapotban.

Mindazonáltal komoly eltérést tapasztalhatunk a vezetés időhöz való viszonyát illetően a háttér- és operatív kontingencia között. Minél inkább a háttérkontingencia érvényesül egy-egy politikai helyzetben, annál inkább tűnik úgy, hogy a ve-

2 A bírói és a politikai döntés körülményeinek különbségét Bertrand de Jouvenel egyebek mellett abban látta, hogy míg az első esetben a tények változatlanok, a másodikban – hiszen kontingens helyzetről van szó – a tények folyamatosan változnak (vö. Jouvenel 1963, 197–202).

zető az idő után fut. Az operatív kontingenciához közeledve a vezető egyre jobban ura az időnek. Egyfelől, képes lelassítani, elnyújtani, ahogy az orbáni vezetés tette a migrációs válság második évében, mikor már a válságnak való közvetlen kitettség megszűnt, de szimbolikusan, retorikailag erősödött; másfelől, képes lehet felgyorsítani az időt, mint azt de Gaulle 1962-es alkotmányos válsága esetében, vagy G.W. Bush iraki háborúja alkalmával tapasztalhattuk (7., 9. és 10. fejezetek). Ezekben az esetekben a vezető határozza meg az események ritmusát, nem pedig fordítva.

A harmadik változás a tét hirtelen és drámai mértékű növekedése. A politika normál állapotában a döntések és a cselekvés tétje viszonylag mérsékelt, hiszen a döntések nagy része ismétlődik, illetve utólag megváltoztatható és a következmények többé-kevésbé beláthatóak. Ezzel szemben a rendkívüli helyzetben a döntések és a cselekvés tétje, láthattuk, szokatlan módon megnövekszik, megsokszorozódik, aminek több oka is van. Először is, a döntések sokszor megváltoztathatatlanok, utólag nem korrigálhatóak (pl. egy katonai csapás, egy pénzpoltikai bejelentés vagy egy-egy pártpolitikai manőver esetében), másodsor, stratégiai jellegűek és hosszú távra hatóak (pl. de Gaulle vagy Orbán alkotmányos reformjai vagy egy IMF-megállapodás), harmadszor, következményeik gyakran beláthatatlanok (pl. a Bush-doktrína meghirdetése, vagy de Gaulle rejtélyes eltűnése majd visszatérése az 1968-as válság idején). A tét megnövekedésének a következménye az is, hogy válsághelyzetben rendkívüli módon megnő a döntéshozók felelőssége.

A negyedik változás a politikai instabilitás kialakulása, megnövekedése. Nézzük, miért. A válságot a kontingencia (bizonytalanság) ugrásszerű megnövekedésével, a rendkívüli mértékű bizonytalansággal definiáltuk. A pénzügyi-gazdasági válság a gazdasági folyamatok kiszámíthatatlanná válásával jár. Romló kilátásokat, növekvő bizonytalanságot jelent, és a gazdasági, társadalmi vagy/és politikai mutatók és várakozások drámai módon történő rosszra fordulását hozza magával. A válság pusztító hatású lehet, mivel érvényteleníti a korábbi vezetői stratégiákat, ez pedig tovább növeli a bizonytalanságot. Csökkenti a kormányfők vagy az elnökök újraválasztási esélyét (pl. Sarkozy, Bajnai), sőt, gyakran azok ciklus közben történő bukásához vezet (pl. Sócrates, Berlusconi, Monti). A válság így „magasabbra emeli a mércét” a kormányok számára, s csak egy politikai értelemben vett jobb teljesítménnyel (*output*) lehet „túlélni” (Chwioroth and Walter 2010), amire Angela Merkel vagy Orbán Viktor ad példát eseteink között.³ A politikai bizonytalanság megnövekedése és a kormányzati kudarc természeti katasztrófák következtében is előállhat, amint Kan Naoto japán miniszterelnök fukushimai katasztrófát követő politikai bukása mutatta, noha a természeti katasztrófáknak nincsenek feltétlenül

3 Az empirikus politikatudományban az exogén gazdasági válságoknak a kormányzati stabilitásra való hatása vált standard kutatási kérdéssé. A kutatási eredmények szerint a gazdasági válság csökkenti a kabinet stabilitását, gyakran a kormány idő előtti bukását eredményezi.

politikai következményei. Ezzel szemben a belpolitikai válság már definíció szerint is a politikai bizonytalanság hirtelen megnövekedését jelenti, és ez gyakran önmagában is megingatja a kormányzat helyzetét: erre eseteink közül Berlusconi és Monti ciklus közbeni bukása jelent példát. A nemzetközi válságok viszont a belpolitikában ezzel ellentétben inkább kivételt jelentenek. A *rally-around-the-flag* hatás révén, rövid vagy középtávon legalábbis, konszenzusteremtő vagy/és stabilizáló hatásúak lehetnek: megerősíthetik az elnök vagy kormányfő politikai pozícióját, mint Bush és Orbán Viktor példáján láthattuk.

Végül, ötödször, fontos változás az önkényesség megnövekedése. Ennek több oka is van. Először is, a politika normál állapotában a játékszabályok, a cselekvési korlátok világosak és ismertek a politikai vezetők számára. Rendkívüli helyzetben azonban a cselekvési korlátokat áttörhetik, a játékszabályokat felrúghatják. Így a szabályok és általánosan elfogadott mércék nélküli politikai döntés és cselekvés érvényesül (pl. de Gaulle, Orbán, Bush – lásd a 6., 7. és 9. fejezeteket). Másodszor, az uralkodó paradigma teljes összeomlása azzal a következménnyel jár, hogy normatív és instrumentális értelemben már nincsen mihez mérni a cselekvést. A politika normál állapotában létezett egy – mindenki, vagy legalábbis a túlnyomó többség által ismert és elfogadott – stabil értelmezési keret a világ, a politika működéséről, azaz Kuhn-nal (Kuhn 1984) szólva *van* uralkodó paradigma, amelyben a politikai döntések és cselekvések mindenki számára érthetőek és igazolhatóak. Válsághelyzetben ezzel szemben a problémamegoldás addig ismert módja felmondja a szolgálatot, az ismert értelmezési keret összetörik (6. fejezet), a cél-eszköz dichotómia megkérdőjeleződik, és az értelmezési válságban⁴ a döntések, illetve cselekvések nagymértékben önkényessé válnak – hiszen a régi paradigmában nem érthetőek, új paradigma pedig még nem alakult ki. A közpolitikai paradigma elméletével (Hall 1993) szemben lehetséges, hogy a politikai cselekvés mintegy a paradigmák között lavírozva, *bricolage* módjára történik (Carstensen 2011); ez utóbbira kötetünkben Orbán gazdasági válságkezelése jelentett példát (6. fejezet). Ez esetben a döntések nagyobb arányban innovatívak, útkereső vagy ad hoc jellegűek – és ezért *önkéntesek* – lesznek. Megkérdőjelezi az ismert autoritásokat: Orbánnak például heterodox gazdaságpolitikája miatt csaknem az EU egész politikai elitjével konfrontálnia kellett. Harmadszor, az is növeli az önkényességet, hogy válsághelyzetben az idő felgyorsulása következtében a döntések időkorlátja rendkívüli módon összeszűkül, ami nem teszi lehetővé a „normális” egyeztetéseket, így a döntések jóval nagyobb arányban válnak egyszerűreplőssé, *unilaterálissá*.

4 Egy új, uralkodó paradigma megszilárdulásáig a döntések (mivel mindenki számára elfogadható „észbeli okokból” nem levezethetőek) szükségképpen nagyobb arányban önkényesek, mint a politika normál állapotában.

2. Válság és vezetés három lehetséges forgatókönyve

Az esettanulmányok és a kötet elméleti kerete

A kötet bevezető fejezetében amellet kíséreltünk meg érvelni, hogy amennyiben politikai cselekvés és válsághelyzetek kapcsolatáról a lehető legtágabb horizonttal akarunk írni, célszerű egyes elméleti pozíciókat egymás mellé rendelnünk, eltérő elméleti alapállások helyett eltérő forgatókönyvekről beszélve. Forgatókönyv alatt a strukturális adottságok és a cselekvési stratégiák együttesét értettük, és a normál állapoton túl háromféle lehetséges válságforgatókönyvet azonosítottunk: strukturalista, konstruktivista és voluntarista forgatókönyvet.

Az elméleti pozíciók forgatókönyvekké változtatása nem jelenti azt, hogy kutatásunk minden elméleti perspektíván kívül állónak tételezné magát. Ahogy utaltunk rá, mindhárom lehetséges forgatókönyv értelmezhető egy mérsékelt szociál-konstruktivista nézőpontból, mérsékelt alatt értve a politikai vezetők konstrukciós képességének korlátait. Ezeket a korlátokat egyfelől „nyers tények” (*brute facts* – Searle 1995, 2010) jelölik ki: például a nyersanyaghiány, a demográfiai adottságok, vagy a „migránsként” azonosítható emberek fizikai hiánya (10. fejezet). Másfelől, léteznek interszubjektív korlátok is, úgy mint egy (republikánus) politikai tradíció (7. fejezet), közpolitikai paradigmák (6. fejezet), vagy akár a korábban a nyilvánosságban felépített saját politikai imázs (4. fejezet). Míg a „nyers tények” a politikai cselekvés „kemény” korlátait jelentik, amelyekbe ugyanakkor a politikai vezetők ritkábban ütköznek bele, az interszubjektív korlátok „puhábbak”, de gyakrabban tapasztaltak. Ezt a „puhaságot”, alakíthatóságot ragadja meg a diszkurzív institucionalizmus különbségtétele eszmék és diskurzus között (Schmidt 2008 – vö. 6. fejezet): az interszubjektív tényezők, bár minden cselekvés lehetőségfeltételei, a cselekvők diskurzusa révén alakíthatóak. Ugyanakkor természetesen az sem szükségszerű, hogy a korlátok eszmei-diszkurzív jellegűek legyenek; a konstruktivista alapállást bizonyos mértékig magukévá tevő megközelítésekben is gyakori, hogy klasszikus, „óinstitucionalista”, tehát formális intézmények közötti konfliktusok, „intézményi súrlódások” (Orren and Skowronek 1994) bénítják meg a cselekvést, vagy éppen az intézmények nem megfelelő elrendezése vezet közpolitikai kudarchoz (Korkut és Buzogány 2015).

Tekintsük át a fentebb leírtak felől a három forgatókönyvet. A *strukturalista forgatókönyv* ebből az elméleti perspektívából nézve három dolgot is jelenthet. Egyrészt, hogy a cselekvő egy adott gondolati rendszer foglya, tehát nem rendelkezik kellő „politikai képzelőerővel” (vö. Geuss 2010) ahhoz, hogy kilépjen ebből a gondolati rendszerből (például a közpolitikai paradigmából). Másrészt, hogy bár a cselekvő rendelkezik a kellő politikai képzelőerővel az adott kereteken túli gondol-

kodásra – azaz közelebb áll a carstenseni értelemben vett *bricoleur*höz, mint Hall *paradigm man*jéhez (lásd 6. fejezet) –, a külső korlátozó tényezők szűkre szabják konstruálási lehetőségeit, azaz nincs lehetsége érdemben megváltoztatni az uralkodó értelmezéseket. Tehát nem kognitív korlátok, hanem rajta kívülálló tényezők korlátozzák cselekvését: szeretne nagyobb változtatásokat védbevenni, azonban más cselekvők megakadályozzák ebben. Harmadrészt, a strukturalista forгатókönyv jelentheti azt is, hogy bár a cselekvő elől sem kognitív kapacitásai, sem cselekvése külső korlátai nem zárnák el a nagyobb mértékű változtatás lehetőségét, tudatosan nem akar élni a nagyobb változtatások eszközével, például mert érdekében áll a *status quo* fenntartása (lásd például a kényszerpálya mint retorikai stratégia alkalmazását Bajnai és Sócrates esetében az 5. és 6. fejezetben). A *konstruktivista forгатókönyv* jelentése, hogy a konstruktivista ontológiai perspektívából következő alakítási lehetőségeivel a vezető él is valamilyen külső kihívásra adott válasza során. Itt lehet szó akár a helyzet diszkurzív átértelmezéséről (Grint 2005, vö. 10. fejezet), akár a kollektív identitások formálásáról (Laclau 2011, vö. 7. fejezet). A *voluntarista forгатókönyv* pedig (a fentebb kifejtett konstruktivista perspektívából adódóan) semmiképpen sem a politikai cselekvés korlátok nélküliségét, az „akarat diadalát”, sokkal inkább a politikai cselekvő kezdeményező szerepét jelöli.

Az esettanulmányok alapján érdemes szemügyre vennünk az elméleti keret egyes fogalmainak egymáshoz való viszonyát. Palonen a bevezető fejezetben idézett művében amelletт érvelt, hogy míg Machiavellinél a kontingencia a politikai cselekvés háttérét alkotta, addig Webernél a politikai cselekvés konstitutív elemévé vált. Fogalmi szinten ez a *fortuna* – *virtú* fogalmi kettős átváltozását jelentette esélyek és nem szándékolt következmények kettőségévé (*Chancen - Nebenfolgen*, lásd Palonen 1998). Bár az operatív kontingencia fogalmát, azaz a politikai cselekvés kiszámíthatatlanságát, felforgató potenciálját az esettanulmányok legtöbbször a mozgáster fogalmához kötötte (vö. például 7. és 9. fejezet), a két fogalom összekapcsolódása nem szükségszerű. Láthattuk például, hogy Mario Monti konvencionális eszközöket alkalmazva, érdemi politikai innováció nélkül szerzett magának viszonylag nagy mozgásteret (8. fejezet). Itt azonban érdemes különbséget tenni a célok meghatározásában, és a már adott célok eléréséhez szükséges eszközök kiválasztásában való nagy mozgáster között. Monti az utóbbi téren tett szert belpolitikai mozgásterre.

Az operatív kontingencia és az innováció ehhez kapcsolódó fogalma egyaránt a nem-szabálykövető tevékenységet jelöli értelmezésünkben. Az operatív kontingencia fogalma azonban tágabb: a cselekvés kockázatot, sőt, bizonytalanságot vállaló, potenciálisan felforgató elemére utal, amely – szemben az innováció fogalmával – nem foglalja szükségképpen magában valamiféle új „termék” vagy kombináció

megalkotását, mindössze valamiféle egyensúly megbontását.⁵ Charles de Gaulle esetében (7. fejezet) például mind a két fogalom alkalmazható, Monti esetében viszont – megítélésünk szerint – sem jelentős mértékű operatív kontingenciáról, sem innovációról nem beszélhetünk. Ezekre akkor van szüksége egy politikai cselekvőnek mozgástere megteremtéséhez, ha az adott keretek, szabályok között a rendszer többi szereplője ellene foglal állást. Ilyen esetekben az innovatív cselekvés támogatást szerezhet a politikai vezetőnek, miként de Gaulle esete mutatja, azonban, ha a támogatást az adott szabályok keretein belül is megkapja, nincs szüksége ilyen eszközökre a széles mozgástérhez – Monti kinevezése erre jó példa (8. fejezet).

Szintén utaltunk rá, hogy az operatív kontingencia alkalmazása többet jelent, mint a helyzet pusztá dramatiszálását. Bizonyos mértékű dramatiszással akár technokraták is élhetnek – láthattuk, hogy bár Monti nem tette, Bajnai bizonyos mértékig alkalmazott ilyen eszközöket (6. fejezet). A lényeg: a dramatiszáló narratíva a fennálló intézmények, normák mellé való sorakozást is segítheti – abból, hogy a politikai cselekvő a helyzetet súlyosként látatja, még semmi sem következik a kívánatos megoldásra nézve. A dramatiszással csak akkor kapcsolódik össze az operatív kontingenciával, ha a drámai helyzetért a politikai cselekvő a fennálló rend bizonyos elemeit teszi felelőssé – ahogy tette azt például Orbán a kapitalizmus adott formájával (6. fejezet).

Az operatív kontingencia alkalmazása értelemszerűen gyakran von maga után konfliktusokat, mivel sok esetben bejáratott és elfogadott konfliktuskezelési metódusokat, szabályokat kérdőjelez meg. Úgy is fogalmazhatunk, hogy az operatív kontingencia konfliktusokban manifesztálódik. Itt azonban fontos tenni egy pontosítást. A konfliktusos esetek köre nyilván tágabb, mint azoké, amelyekben operatív kontingenciát alkalmaznak, ugyanis konfliktusok minden szabályrendszeren belül lehetségesek, mivel a szabályok mibenléte mindig értelmezést kíván (példaként szolgálhatnak erre a köztársasági elnök jogköreivel kapcsolatos konfliktusok Magyarországon a 90-es évek elején). Konfliktusok és egy adott intézmény-, szabály- vagy normarendszer viszonya sosem *probléma–megoldás* viszony: egyetlen szabályrendszer sem képes megszüntetni a politika konfliktusos jellegét (Philp 2007, 55–75). Ebből adódóan pedig egy adott rend megbontása, aláásása operatív kontingencia révén nem feltétlenül negatív normatív értelemben, amennyiben nem káoszhoz, hanem valamilyen más típusú elrendezéshez vezet (azaz az operatív kontingencia innovációval társul). Ezt a (rövid távú) felforgatással összekapcsolt (hosszú távú) rendteremtést láthattuk de Gaulle példájában (7. fejezet).

Megjegyzésre érdemes továbbá, hogy a háttérkontingencia és az operatív kontingencia bizonyos mértékig perspektivista fogalmak: egy politikai szereplő felforgató jellegű cselekvése egy másik szereplő nézőpontjából a megnövekedett háttér-

5 Vö. Joseph Schumpeter innovációfogalmával (Körösenyi 2016).

kontingencia elemeként jelentkezhet, ahogy azt például a portugál esetben láhattuk (5. fejezet). A cselekvés hátterének elbizonytalanodását mindazonáltal nemcsak mások felforgató cselekvése okozhatja, hanem például természeti tényezők is.

Válságtípusok és a kutatás tipológiája

A továbbiakban megkíséreltük válságtípusonként áttekinteni az egyes esettanulmányokat, elhelyezve őket a kötet bevezető fejezetében felvázolt tipológiában. Az elhelyezés pusztán a négy negyed valamelyikébe történő besorolást jelenti, mivel a különböző válságtípusok egymáshoz képest való elhelyezéséhez további konceptualizációs munkára (a háttér- és az operatív kontingencia fogalmának további elemzésére), az azonos válságtípusok egymáshoz való viszonyításához pedig mennyiségileg összehasonlítható indikátorok (pl. katasztrófák áldozatainak száma, gazdasági visszaesés mértéke) kijelölésére vagy kidolgozására lenne szükség. Ezek további kutatást igényelnének, amelyre ehelyütt nem vállalkozhatunk. A kötet esettanulmányaiban elemzett, inkumbensek általi válságkezelések mellé a szemléletesebbé tétel céljával beemeltünk még két további esetet: a portugál ellenzék cselekvését (5. fejezet), illetve az Orbán-kormány bevezető fejezetben röviden elemzett alkotmányozását is.

Katasztrófák okozta válsághelyzet. Két ilyen típusú válsághelyzetet tárgyalt kötetünk, mindkettőt a 2. fejezetben. Bush válságkezelését a Katrina-katasztrófa idején a B negyedben helyezhetjük el. Bár a katasztrófát megelőzően Bush nagymértékben élt az operatív kontingencia eszközével, a bevezetőben lefektetettek szerint az ebből adódó nem szándékolt következményeket exogén tényezőnek tekinthetjük a Katrina-katasztrófa idején. Ezzel szemben Kan Naoto esetében, bár a 2005-ös Bush-esethez hasonlóan exogén sokkról, megnövekedett mértékű háttérkontingenciáról beszélhetünk, azonban, ahogy az esettanulmányból kiderült, Bushsal ellentétben Kan Naoto kismértékben élt az operatív kontingencia eszközével, ezért kerül a B és a C negyed határára. Amíg Bush esetében saját intézményi reformja mondott csődöt a külső sokk hatására, addig Kan a krízist felhasználva egy új közpolitikai paradigmának nyitott teret.

Pénzügyi-gazdasági válság. A gazdasági válságot konvencionális eszközökkel kezelő cselekvők (Monti, Berlusconi, Bajnai, Sócrates, Sarkozy), akik egy exogén sokkal szembesülnek, és legfeljebb csekély mértékben élnek az operatív kontingenciával (például a helyzet retorikai dramatizálása révén), mindannyian a B negyedbe tartoznak. A gazdasági válsághelyzet kezelését – halli kategóriával (Hall 1993) – legfeljebb első- és másodrendű változtatásokkal képzelik el, azaz cselekvésük a fennálló gazdaságpolitikai paradigmán belül marad. Bár megfigyelhetők kisebb különbségek az egyes cselekvési stratégiák között is (például azon említett szem-

pont mentén, mennyire élnek a vezetők a dramatizálás eszközével), azonban a kötet kérdésfeltevése szempontjából ezek elhanyagolhatóak. Itt a finomabb különbségtelek érdekében – ahogy már említettük – kvantifikálható indikátorok bevezetésére lenne szükség.

Kevésbé egyértelmű eset a Merkel-féle válságkezelés (3. fejezet). Hajdú András hangsúlyozza, hogy Merkel innovációt hajtott végre, és nőtt mozgástere a válság következtében. A két állítás közül az utóbbival egyetértünk, a másodikkal csak részben: a válságkezelés átmeneti, neok Keynesiánus szakaszát sokkal inkább a tűzoltási fázis átmeneti intézkedésének, semmint tartós és valódi innovációnak tekintjük. A német kormány gazdaságpolitikája ezen rövid kitérő után visszatért a fiskális szigorhoz és a neoliberális paradigmához. Merkel tág (gazdasági) és táguló (pártpolitikai) mozgástere pedig elsődlegesen strukturális tényezőkből, nem az operatív kontingencia alkalmazásából fakadt: előbbi az ország fiskális expanziós lehetőségeiből, utóbbi pedig főként a nagykoalíciós felállásból.

A gazdasági válsághelyzetekhez kapcsolódó esetek másik részét a C negyedben helyezhetjük el. Ide kerülnek azon esetek, amelyekben a politikai cselekvők (a portugál ellenzék, Orbán Viktor) a gazdasági válságok során érdemben élnek az operatív kontingencia eszközeivel. Különbséggént említhető, hogy míg Orbán a gazdasági válságot egy újszerű, a bizonytalanságot középpontba állító válságnarratívába illesztette, a portugál ellenzék pusztán Sócrates gyengítésével, lejáratásával kísérletezett.

Belpolitikai válság. Belpolitikai válsághelyzetek előállhatnak a cselekedetek nem szándékolt következményeként, exogén sokkok következtében, vagy tudatos politikusi válsággenerálás eredményeként. Az 1968-as franciaországi válsághelyzet origójának leginkább az első szempont tekinthető, ennek más típusú eseményekkel való váratlan összekapcsolódása vezetett a válság elmélyüléséhez. Az esetet a B és a C negyed határán helyezhetjük el, ennek oka de Gaulle válságkezelésének két, élesen elkülönülő szakasza. Amíg az első szakaszban rutinjellegű megoldásokkal kísérletezett (B negyed), addig a másodikra a válság drámai eszközökkel való megoldása volt a jellemző (C negyed).

A C negyedben helyezhető el viszont az 1958-as francia eset, amelyben kézzelfogható közelségbe került a polgárháború, azaz a hadsereg és a kormány, illetve a potenciálisan mögéjük álló néptömegek összeütközése. A belpolitikai válság kiváltó oka ez esetben a francia dekolonizációs problémák, konkrétan az algériai események voltak. De Gaulle cselekvési stratégiája itt egyértelműbb volt, mint 1968-ban: folyamatos nyilvános akcióival elmélyítette a rezsimválságot, illetve – amennyiben elfogadjuk Jean Lacouture (1993) következtetéseit – „több vasat is tartott a tűzben”, azaz adott esetben akár az államcsínyre is hajlandó lett volna.

Végül nézzük azokat az eseteket, amelyek a D negyedben helyezhetők el. Ide tartozik a de Gaulle által 1962-ben generált alkotmányos krízis és a 2011-15 közötti orbáni alkotmányozás. Egyik esetben sincsen exogén sokk, azaz csekély a háttérkontingencia mértéke. Érdekes itt megemlíteni de Gaulle egyik legelszántabb politikai ellenfelének, François Mitterrand-nak – nyilván nem a tudományos megértés szándékával megfogalmazott – álláspontját, amely szerint de Gaulle tevékenysége az Ötödik Köztársaság első éveiben egyfajta „permanens államcsínynek” tekinthető (Mitterrand-t idézi Hazareesingh 2015, 126). Ez az állítás azért lehet érdekes számunkra, mert megítélésünk szerint de Gaulle 1962-es cselekedetei inkább egy új, stabil rend megteremtése érdekében való átmeneti bizonytalanságnövelésként értelmezhetőek, amennyiben az orbáni alkotmányozó politikával hasonlítjuk össze őket. Utóbbi ezzel szemben inkább a rend – a schaberti *káoszmoszt* (Schabert 2013) idéző – cseppfolyós állapotban tartásának kísérleteként, egyfajta permanens rendkívüli állapotként írható le (vö. Illés, Körösenyi és Metz 2017) – igaz, Orbánnak megvolt mindehhez a törvényhozási támogatottsága, míg de Gaulle-nak 1962-ben nem.

Kül- és biztonságpolitikai válság, háborús helyzet. Két esettanulmány foglalkozott kül- és biztonságpolitikai válsághelyzetekkel (9. és 10. fejezet), és mindkét ezek által vizsgált eset a C negyedben helyezhető el. A politikai vezetők (George W. Bush, illetve Orbán Viktor) mindkét esetben ki tudták használni a válsághelyzetet, ráadásul sok tekintetben hasonló cselekvési stratégiával: ideologikus körítéssel alátámasztott, a világ veszélyességét és a bizonytalanságot középpontba állító válságnarratívát kapcsolva össze a régi közpolitikai paradigma lebontásával. Ennek a diszkurzív stratégiának az eredményességét részben a külső kihívások viszonylagos újszerűsége tette lehetővé mindkét esetben.

3. Kutatási kérdések és tézisek

Válság és vezetés kapcsolatát leíró foratókönyvek tanulmányozása mellett bevezető fejezetünkben három konkrét kutatási kérdést is feltettünk, és megfogalmaztunk néhány tézist (1. fejezet, 4. táblázat). Kutatási eredményeink összefoglalásaként az alábbi részben ezekre próbálunk meg válaszolni.

Szakértők és politikusok

Az első kutatási kérdésünk arra vonatkozott, hogy a válság miként változtatta meg a különböző aktorok relatív súlyát a politikai döntéshozatalban, nevezetesen: vajon a szakértők vagy a politikusok szerepét erősíti? A delegálás tézis vagy gondnokelmélet szerint a válság a szakértők szerepét erősíti. Ezzel szemben fogalmaztunk

meg a politikusi felértékelődés tézist. A kutatásban készült esettanulmányok – eredeti szándékainkkal szemben – azonban csak korlátozottan alkalmasak arra, hogy a bürokratikus delegálás tézissel kapcsolatban határozottabb választ fogalmazzunk meg. Elsősorban azért, mert esettanulmányaink az inkumbens kormányfők és elnökök szerepére koncentráltak, miközben a bürokratikus delegálás tézis, amely a végrehajtó hatalomhoz tartozó technokratikus közpolitikai intézmények részére történő hatalomátruházást fogalmazza meg, eggyel alacsonyabb intézményi szinten ragadható meg. Előrébb jutunk azonban, ha az elemzés kedvéért kiterjesztjük eredeti kérdésünket, és a bürokratikus delegálás fogalmán túlnyúlva, a szakértői kormányokat vizsgáljuk. Két esetünk is van erre: Mario Monti kormánya (8. fejezet) tisztán szakértői kormánynak tekinthető, és kisebb mértékben Bajnai Gordoné is (6. fejezet). A szakértői kormány hasonlít a bürokratikus delegálásra, de, mint látni fogjuk, nem azonos azzal. Mielőtt azonban erre rátérünk, néhány szót kell szólnunk az említett eseteinkről. Míg a Monti-kabinetet a 8. fejezetben Patkós Veronika és a nemzetközi szakirodalom is egyértelműen szakértői kormánynak tekinti, a Bajnai-kormány inkább határeset, amely a szakértői és a pártkormány tiszta típusai között van (McDonnell and Valbruzzi 2014). Noha párton kívüli szakértő vezeti, aki nem tagja a törvényhozásnak, de a kabinet az MSZP kormányaként alakul meg, és tagjainak fele vezető MSZP-s politikus, illetve parlamenti képviselő volt (Körösi, Hajdú és Ondré 2015).

Nézzük ezek után a szakértői kormány és a bürokratikus delegálás közti viszonyt, kezdve a hasonlóságokkal. Az első, hogy mindkettőnél a szakértők kerülnek pozícióba. A szakértői kormány jellemvonása, hogy nem választott politikusok, hanem szakértők alkotják és vezetik. A második hasonlóság, hogy a kormány felhatalmazása – ha nem is jogi, hanem politikai értelemben – korlátozott. Míg a bürokratikus delegálásnál az adott intézmény hatáskörét a jogszabályok, illetve az intézmény statútuma határozza meg, a szakértői kormány esetében ez elsősorban az implicit vagy explicit politikai várakozásoktól és a szakértői kormány saját mandátumértelmezésétől függ. Bajnai és Monti, különösen kormányzásuk elején, szűken értelmezték mandátumukat, és egyaránt azt hangsúlyozták, hogy a pénzügyi válság megoldását tekintik feladatuknak.⁶ A szakértői kormány megbízatása vagy/és feladatvállalása tehát – a római diktátoréhoz hasonlóan – elsősorban a válsághelyzet megszüntetésére szól, és időben is korlátozott.⁷ Azaz meghatározott célok megvalósítására és gyakran meghatározott időre szóló felhatalmazásról van szó, amely

6 Bajnai például miniszterelnök-jelölti felszólalásában kijelentette: „Egyetlen év és egyetlen kormány, egyetlen feladattal: a válság kezelésével. Nem átfogó programmal jelentkezem, és a világnézeti küzdelmet is meghagyom a politikusoknak, a válságnak ugyanis nincs világnézete, ahogy a forintnak sincs pártállása.” (Bajnai Gordon 2009. április 14.)

7 Ennyiben és csak ennyiben hasonlítható a szakértői kormány a római diktátorhoz, egyébként – mint mindjárt látni fogjuk – a különbségek jelentősebbek.

Bajnai és Monti esetében egyaránt a pénzügyi stabilitásnak az adott parlamenti ciklus végéig történő visszaállítása volt. A felhatalmazás tehát a megfelelő eszközök kiválasztására és hatékony alkalmazására terjed ki, azaz korlátozott volt mindkét esetben. Végül, a harmadik hasonlóság a válság által érintett közpolitikai terület depolitizálása, azaz annak átmeneti vagy tartós kivonása a pártpolitikai viták köréből.

Térjünk most át a szakértői kormányzás és a bürokratikus delegálás közti különbségekre. Először is, a bürokratikus delegálás alanyai kinevezésüket követően - kompetenciakörükön belül - széleskörű függetlenséget élveznek: kinevezésük időtartama alatt nem, vagy csak nehezen és jogilag szabályozott módon mozdíthatóak el, és a politikai ellenőrzés *utólagos* felettük (Sebők 2014). A szakértői kormányok ezzel szemben még átmeneti időre sem mentesülnek a folyamatos parlamenti, pártpolitikai kontroll alól. A római diktátor hat hónapos időtartamra szóló korlátlan felhatalmazásával (Schmitt 1928), valamint a bürokratikus delegálás diszkrecionális jogkörrel rendelkező, a kormánytól független intézményeivel szemben Monti-kormány – miként Bajnai „válságmenedzseri” megbízatása is – folyamatos parlamenti kontroll alatt állt. Válságintézkedései jóváhagyást igényeltek a politikai pártok részéről, hiszen a szakértői kormányok sorsa és működése (rendeleti kormányzásra történő felhatalmazási törvény híján) a parlament mindenkori bizalmától függ. Kontrasztként idézzük fel az algériai válságot, amikor de Gaulle rendkívüli felhatalmazást kapott, hat hónapra megkapta a rendeleti kormányzás jogát a helyzet rendezésére (7. fejezet). Eseteink közül ez áll legközelebb a római diktátor intézményéhez.

Másodszor, mindez azt is jelenti, hogy a szakértői kormányok *képviselési* kormányok maradnak, azaz nem válnak *gondnok* típusú intézménnyé (Sebők 2014), miként a bürokratikus delegálás intézményei. Utóbbiak ugyanis technokratikus autonómiával felruházott, és nem választott, hanem kinevezett tisztségviselő által vezetett intézmények, amelyek a közvetlen politikai kontrolltól mentesek és amelyek vezetői csak *utólag* számoltathatóak el. Harmadszor, a bürokratikus delegálás alanyai tisztségük letöltése után általában szakmai karrierpályán maradnak: Cincinnatus, miután diktátorként megmentette Rómát, visszatért az eke szarvához. A szakértői kormányok vezetői, Monti és Bajnai ezzel szemben – mint fentebb láhattuk – már kormányfőként egy (párt)politikai térbe kerültek, majd politikai pártot alapítottak, és indultak a választásokon. Karrierútjuk ezért a pártpolitikus és a bürokrata/technokrata szakértői karrier egyfajta keveréke.

Összegezve: a szakértői kormányzást leginkább úgy értelmezhetjük, mint egyfajta átmeneti időre szóló, jelentős mértékben (közpolitikai értelemben) *kötött mandátumot*, azaz *felhatalmazást* egy meghatározott politikai cél (például a pénzügyi stabilizáció) megvalósítására, amely során a közpolitikai eszközök megválasztásában jelentős cselekvési autonómiát élveznek, miközben folyamatosan a parlamenti

pártok politikai kontrollja alatt állnak. A szakértői kormányzás nem a bürokratikus delegálás esete, hanem – mivel annál jóval több politikai elemmel bír – a képvisleti kormányzás és a bürokratikus delegálás egy különös kombinációja. A parlamenti pártok, illetve a parlamenti képviselők, amikor a szakértői kormány kezébe delegálják a hatalmat, átmenetileg lemondanak a végrehajtó hatalom gyakorlásáról és annak felelősségéről, miközben a választók felé a demokratikus politikai felelősséget végső soron ők viselik. Hiszen ők, és nem a szakértői kormány tagjai teszik ki magukat a választók utólagos politikai értékelésének.

Néhány óvatos következtetést levonhatunk esettanulmányainkból a politikusi felértékelődés tézisére vonatkozóan is. Először is meg kell jegyezni, hogy maga a tézis nem mond ellent a bürokratikus delegálás tézisének, mivel az alacsonyabb intézményi szintre vonatkozik. Másodszor, esettanulmányaink alapján láthattuk, hogy a politikusok felértékelődése gyakorlatilag bármilyen válságtípus esetén lehetséges. Nemcsak a nemzetközi (2001-es terrortámadás; 2015-16-os migrációs válság) és belpolitikai válságok esetén (2011-es olasz válság; az 1968-as francia krízis) lehetséges, amelyek szinte magától értetődően maguk után vonják a politikusi vezetői szerep felértékelődését, de akár természeti katasztrófák esetében is. Utóbbi akkor fordul elő, amikor a katasztrófák extrém hatásúak, és a bürokratikus delegálás nem jelent hatékony megoldást, miként Bush és Kan Naoto példája mutatta a Katrina hurrikán és a fukushimai atombalesetet követően (2. fejezet). Pénzügyi-gazdasági válság idején azonban – eseteink szerint – a politikusi felértékelődés kevésbé egyértelmű. Két kivétel akadt: kisebb mértékben José Sócrates és igen határozottan Orbán Viktor tekinthető annak (5. és 6. fejezet).

A politikai vezetők lehetőségstruktúrája

A második kutatási kérdésünk a politikai vezetők lehetőségstruktúrájának változását firtatta: a válság kényszerpályát teremt vagy éppen ellenkezőleg, mozgásteret kínál a politikai vezetők számára? Kényszerpálya tézisnek neveztük azt a jellemzően gazdaságpolitikai diskurzusokban kialakult gondolkodásmódot, amely szerint, ha a válság természete ismert, akkor többnyire a megoldást illetően is létezik egy mindenki által elfogadott *best practice*, amivel szemben nincsen követhető/követendő cselekvési alternatíva. Ez a tézis igazolódott be az adóssággal és a külső autoritások elvárásaival küszködő országok vezetői, így Sócrates, Bajnai és Berlusconi esetében (5., 6. és 8. fejezet), míg ezzel szemben a kiváló gazdasági-pénzügyi helyzetben levő Németország kancellárja, Angela Merkel az ezzel ellentétes, mozgástér-növekedés tézisre adott példát (3. fejezet). A szakértői kormányt vezető Mario Monti esetében mindkét értelmezésre olvashatunk érveket, de ezek közül Patkós Veronika inkább a mozgástér növekedésére tette a hangsúlyt (8. fejezet).

Mi ezt némileg finomítani szeretnénk, mivel Monti esetében erősebbnek látjuk a kényszerpálya jelenlétét. Kétségtelen ugyan, hogy „diktátori” felhatalmazása révén belpolitikai értelemben Monti nagyobb mozgástérre tett szert elődjéhez, a fogyasztó parlamenti koalíció fogságában vergődő Berlusconihoz képest, de ez a mozgástér meglehetősen „egyirányú” volt: arra szolgált, hogy a külső piaci és politikai (EU, EKB, IMF, Németország) nyomásnak engedve, az elvárt *best practice*-nek megfelelő egyensúlyteremtő gazdaságpolitikát folytasson az olasz parlament folyamatos politikai kontrollja mellett. Az a tény, hogy Monti kilenc alkalommal bizalmi szavazással egybekötve, a „nincs alternatíva” kártya kijátszásával terjesztette be és fogadtatta el a parlamenttel a kormány törvényjavaslatait, jól mutatja a külső mozgástér hiánya és a belpolitikai lehetőségstruktúra közti összefüggést. Amikor Berlusconi pártja visszavonta támogatását, Monti alig több mint egy év kormányzás után kénytelen volt lemondani.

Katasztrófák esetében elkerülhetetlennek tűnik a kényszerpálya abban az értelemben, hogy a politikai vezető reaktív szerepbe kényszerül. Viszont míg egyes vezetők képesek ezen túllendülni, és előnyt kovácsolni a szituációból, amelybe belekényszerültek – például Gerhard Schröder az elbai árvíz ideje alatt (Bytzek 2008) –, addig eseteink, Bush és a Katrina hurrikán, valamint Kan Naoto és a fukushimai katasztrófa válságkezelése (2. fejezet) nem így festenek. Mindkét katasztrófa egyaránt óriási károkat okozott, amely önmagában is beszűkítette volna a vezetők mozgásterét, de nekik még a krízis kezelésére hivatott intézmények bürokratikus káoszával is meg kellett küzdeniük. A kényszerpálya esetükben politikai vesszőfutást jelentett: bár csak részben tekinthető a katasztrófa szövődményének, de Bush elvesztette a következő időközi kongresszusi választásokat, Kan Naotót pedig fél éven belül kemény küzdelmek után leváltották a miniszterelnöki pozíciójából.

Ezekkel a példákkal szemben azonban több esettanulmányunk a vezetői mozgástér növekedését mutatja: a 9/11-es terrortámadás nyomán Bush, az 1958-as és az 1962-es válsággal összefüggésben de Gaulle, a globális pénzügyi válsággal és a 2010 és 2015 közötti alkotmányozással és a 2015-ös migrációs válsággal összefüggésben Orbán Viktor is növelni tudta politikai mozgásterét. Az első fejezetben kitértünk a magyar alkotmányozásra, amelyet voluntarista endogén válsággenerálásként értelmeztünk. Az eset bemutatta, hogy egy politikai vezető miként tudja különösebb külső kényszerítő tényező nélkül emelni és tartósan magasán tartani az operatív kontingenciát: a kétharmados többséggel megvalósított alkotmányozó politika lehetőséget adott a mozgástér drasztikus kitágítására (Illés, Körösenyi és Metz 2017).

Ellentétben a fentebb említett pénzügyi válsághoz kapcsolódó olasz, portugál esetekkel, a Katrina hurrikán katasztrófájával, amelyek mátrixunk B negyedébe, és a strukturalista forgatókönyvbe illeszkednek, Bush, de Gaulle és Orbán esetei a C és a D negyedbe helyezhetőek mátrixunkban, azaz a konstruktivista és a voluntarista

forгатókönyvbe illeszkednek, és a mozgástér tézist igazolják. Az utóbbi esetekben közös, hogy az inkumbens politikai vezető (vagy portugál példánkban az ellenzék) az operatív kontingencia eszközeivel – a válság konstruktivista (át)értelmezésével vagy éppen a krízishelyzet generálásával – képes saját politikai mozgásterét és lehetőségeit növelni.

Politikai vezetők egymáshoz való viszonya

A kutatásunk kezdetén megfogalmazott harmadik kérdésünk azzal foglalkozott, hogy a válsághelyzetek miként hatnak a politikai vezetők egymáshoz való viszonyára. Míg a konszenzus tézis szerint a válság növeli, a polarizációs tézis szerint csökkenti a döntéshozók közti egyetértést. Eseteinkből több következtetést is levonhatunk.

Az első, hogy a válság kezdeti, tűzoltás időszaka egy sor esetben jellemzően inkább konszenzust teremt, ami azonban később felbomlik, és gyakran politikai polarizáció váltja fel. A tűzoltás időszakban a szakértői kormányt vezető Monti a nagyobb parlamenti pártok konszenzusával kormányzott, azt követően azonban ez a támogatás felbomlott, és a válság polarizálta a pártrendszert (8. fejezet). A kisebbségi kormányt vezető Sócrates is a legnagyobb ellenzéki párt hallgatólágos támogatását élvezte a pénzügyi megszorítások elfogadtatásakor, mígnem az ellenzék felmondta a támogatást, ami Sócrates lemondásához és új választásokhoz vezetett (5. fejezet). Bush elnöknek a 2001-es terrortámadásra válaszul kialakított politikája a *rally-'round-the-flag* hatás révén sokáig teljes belpolitikai támogatást élvezett, később azonban a demokrata párti politikusok fokozatosan szembefordultak az elnök unilaterális, katonai megoldásokat preferáló és a korábbi nemzetközi és emberi jogi felfogásnak sok tekintetben hátat fordító kül- és biztonságpolitikájával (9. fejezet). Ezekben a helyzetekben közös, hogy mind exogén sokk formájában megjelenő válsághelyzetek, amelyek a háttérkontingencia hirtelen megnövekedése következtében álltak elő.

Második megállapításunk, hogy endogén válsággenerálás esetén a fenti forгатókönyv nem működik: itt ugyanis a válsággenerálás (operatív kontingencia) konfliktusteremtés révén valósul meg, amit a legjobban de Gaulle proaktív szerepe illusztrált az 1962-es belpolitikai (alkotmányos) válságban (7. fejezet). De a korábbi alkotmányos konszenzus megbontása, azaz konfliktusgenerálás jellemezte Orbán fentebb már említett 2010-15-ös alkotmányozását is.⁸ A voluntarista forгатókönyv esetében a konszenzus mindig esetleges és legfeljebb utólagosan kialakuló, ami a francia példában a visszarendeződés hiányában mutatkozott meg. De Gaulle félel-nöki alkotmányát ellenző politikai szereplők, így a szocialista François Mitterrand

8 Lásd erről még a rekonstruktív vezetők autoritáskonfliktusait: (Illés, Körösenyi és Metz 2017).

később azzal „szentesíti” az Ötödik Köztársaságot, hogy 1981-es elnökválasztási győzelmét követően beleült de Gaulle sokat bírált és (általa is) illegitimnek tekintett elnöki székébe.

Míg a „tűzoltás idején konszenzus, majd később polarizáció” scenárió jól működött Bush 2001-es terrortámadásra adott politikai válasza idején, aligha írja le jól Orbán Viktor migrációs politikáját. Noha mindkét esetet az exogén sokk és a karakteres endogén válságértelmezés – azaz a konstruktivista forgatókönyv – jellemezte, a krízis, illetve az inkumbens válságértelmezése eltérően hatott a kormánypárti és ellenzéki politikai vezetők egymáshoz való viszonyára. Orbán Viktor migrációs politikája (10. fejezet), noha erős – politikai táborokon - átívelő konszenzust teremtett az állampolgárok között a válság értelmezését (pl. az ellenségkép tekintetében) és az alkalmazott eszközöket (határzár, törvényi szigorítás) illetően, nem tudott párt-politikai vagy/és parlamenti politikai konszenzust létrehozni.⁹ Feltételezésünk szerint részben azért, mert nem is ez volt az igazi belpolitikai célja, hanem a választói támogatottság növelése.

4. Kitekintés

A fenti fejezetben összefoglaltuk kutatásunk fontosabb eredményeit, reflektálva bevezető fejezetünkben megfogalmazott kutatási kérdésekre és célkitűzésekre. Be-fejezésül, kitekintve kötetünk kereteiből, arra szeretnénk kitérni, hogy eredményeinknek van-e valamilyen tágabb értelemben vett üzenete a politikai vezetők demokráciában és a politikai folyamatban való szerepét, illetve a vezetők kutatásának a politikatudományban elfoglalt helyét illetően.

A fő üzenetet talán a „vezető számít” mottóval lehetne legjobban kifejezni. De miért fontos ez? „[É]pp a két hadvezér volt a világesemények valamennyi akaratlan eszköze közt a leginkább rab s a legakaratlanabb eszköz” – írta Tolsztoj (1971, 197) a *Háború és béké*ben Napóleonról és Kutuzovról, megelőlegezve a 20. század második felének társadalomtudományi *mainstream*jében kialakult felfogást, amely szerint a kiemelkedő vezetők nem számítanak a nagyobb törvényszerűségek hatása alatt formálódó történelemben. A demokráciaelméletek ezt azzal toldották meg, hogy ha van is szerepük, az inkább negatív értelmet nyer, mivel csak veszélyeztetik a nép önkormányzatát. Kutatásunk eredményei ezzel szemben inkább azt a felfogást erősítik, hogy a politikai vezetők nagyon is számítanak. Léteznek kiemelkedő (Mumford 2006), „hősies”, „nagy vezetők” (Hook 1955; erről részletesebben lásd Grinin 2010) vagy „modern fejedelmek” (Lord 2003; Schabert 2013), akik új le-

⁹ A kormány baloldali ellenzéke (elsősorban az MSZP) csak jóval később követte le az orbáni politikát, addigra viszont a kormány elveszítette jobboldali ellenzéke (Jobbik) egyértelmű támogatását.

hetőséghorizontokat nyithatnak a politikai cselekvés számára (vö. Palonen 1998; Philp 2007), így döntő módon formálhatják – jó és rossz irányba egyaránt – a politikai folyamatokat és ezzel mindennapi életünket.

Noha a politikai vezetők szerepét a válsághelyzetek összefüggésében tárgyaljuk, ami a kivételesség látszatát adja eredményeinknek (a vezetők számítanak, de csak válság idején), azok egyáltalán nem tekinthetők kivételesnek a vezető szerep jelentősége tekintetében, két szempontból sem. Egyrészt, az operatív kontingencia, mint a vezetői cselekvés eszköze, nem korlátozódik a válsághelyzetekre, hiszen a kontingencia problémája és az ebből következő kérdések és megfontolások, amelyekkel kutatásunkban foglalkoztunk, a politika normál állapotában a kontingencia alacsonyabb szintje mellett szintén jelen vannak, noha kevésbé élesen és kisebb tétellel. Másrészt, mint láttuk, a vezetők az operatív kontingencia alkalmazásával képesek lehetnek egyrészt arra, hogy ők maguk generálják a rendkívüli helyzeteket (voluntarista forgatókönyv), illetve arra, hogy olyan módon formálják át a válsághelyzeteket, ami a saját szerepüket, egyediségüket megerősíti és kiemeli (konstruktivista forgatókönyv). A bevezető fejezetben idézett toqueville-i metaforához visszatérve: még a megszokott folyami utakon is szükség van kormányosokra, ők pedig adott esetben tudatosan sodorhatják a nyílt tengerre a politikai közösség hajóját.

Hivatkozások

- Bajnai Gordon (2009. április 14.): Miniszterelnök-jelölti felszólalás 2009. április 14-én. *Országgyűlési Napló 2006-2010*. <http://www.parlament.hu/orszaggyulesi-naplo-elozo-ciklusbeli-adatai>
- Bytzek, Evelyn (2008): Flood Response and Political Survival: Gerhard Schröder and the 2002 Elbe Flood in Germany. In: Arjen Boin, Allan McConnell, and Paul 't Hart (eds.): *Governing after Crisis: The Politics of Investigation, Accountability and Learning*. Cambridge and New York, Cambridge University Press. 85–113. pp.
- Carstensen, Martin B. (2011): Paradigm Man vs. the Bricoleur: Bricolage as an Alternative Vision of Agency in Ideational Change. *European Political Science Review*, vol. 3., no. 1., 147–167. pp.
- Chwieroth, Jeffrey M. and Walter, Andrew (2010): *Financial Crises and Political Turnover: A Long Run Panoramic View*. Annual Meeting of the International Political Economy Society, Harvard University. <http://personal.lse.ac.uk/Chwierot/images/Panoramic.pdf>.

- Geuss, Raymond (2010): *Politics and the Imagination*. Princeton and Oxford, Princeton University Press.
- Grinin, Leonid (2010): The Role of an Individual in History: A Reconsideration. *Social Evolution & History*, vol. 9.; no. 2., September, 95–136. pp.
- Grint, Keith (2005): Problems, Problems, Problems: The Social Construction of ‘Leadership.’ *Human Relations*, vol. 58., no. 11., 1467–1494. pp.
- Hall, Peter A. (1993): Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, vol. 25., no. 3., 275–295. pp.
- Hazareesingh, Sudhir (2015): *How the French Think. An Affectionate Portrait of an Intellectual People*. New York, Basic Books.
- Hook, Sidney (1955): *The Hero in History*. Boston, Beacon Press.
- Illés Gábor, Körösenyi András és Metz Rudolf (2017): Orbán Viktor mint rekonstruktív vezető. In: Boda Zsolt és Szabó Andrea (szerk.): *Trendek a magyar politikában 2. A Fidesz és a többiek: pártok, mozgalmak, politikák*. Budapest, Napvilág Kiadó és MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézete. 110–142. pp.
- Jouvenel, Bertrand de (1963): *The Pure Theory of Politics*. Indianapolis, Liberty Fund.
- Korkut, Umut and Buzogány Aron (2015): Successful Transplants, Reform Governments, and Health Care Policy Reform in Slovakia and Hungary. In: Umut Korkut, Kesi Mahendran, Gregg Bucken-Knapp, and Robert Henry Cox (eds): *Discursive Governance in Politics, Policy, and the Public Sphere*. New York, Palgrave Macmillan. 47–61. pp.
- Koselleck, Reinhart (2003): *Elmúlt jövő: a történeti idők szemantikája*. Budapest, Atlantisz.
- Körösenyi András, Hajdú András és Ondré Péter: Politikai vezetők: kormányfői karrier és teljesítmény. In: Körösenyi András (szerk.): *A magyar politikai rendszer – negyedszázad után*. Budapest, Osiris és MTA TK Politikatudományi Intézet. 35–58. pp.
- Körösenyi András (2016): Joseph Schumpeter: egy realista demokráciaelmélet. In: Gyulai Attila és Szűcs Zoltán Gábor (szerk.): *A hatalom kódében. Bevezetés a realista politikaelméletbe*. Budapest, MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet és L’Harmattan Kiadó. 202–216. pp.
- Kuhn, Thomas Samuel (1984): *A tudományos forradalmak szerkezete*. Budapest, Gondolat.
- Laclau, Ernesto (2011): *A populista ész*. Budapest, Noran Libro.
- Lacouture, Jean (1993): *De Gaulle. II. The Ruler*. London, Harvill Press.

- Lord, Carnes (2003): *The Modern Prince: What Leaders Need to Know Now*. New Haven, Yale University Press.
- McDonnell, Duncan and Valbruzzi, Marco (2014): Defining and Classifying Technocrat-led and Technocratic Governments. *European Journal of Political Research*, vol. 53., 654-671. pp.
- Mumford, Michael D. (2006): *Pathways to Outstanding Leadership: A Comparative Analysis of Charismatic, Ideological, and Pragmatic Leaders*. Mahwah, NJ., Lawrence Erlbaum Associates.
- Orren, Karen and Skowronek, Stephen (1994): Beyond the Iconography of Order: Notes for a 'New' Institutionalism. In: Lawrence C. Dodd and Calvin C. Jillson (eds.): *The Dynamics of American Politics: Approaches and Interpretations*. Transforming American Politics. Boulder, Westview Press. 311-330. pp.
- Palonen, Kari (1998): *Das "Webersche Moment": Zur Kontingenz Des Politischen*. Opladen, Westdeutscher Verlag.
- Philp, Mark (2007): *Political Conduct*. Cambridge, Mass, Harvard University Press.
- Schabert, Tilo (2013): *A politika méltóságáról és jelentőségéről*. Budapest, Századvég.
- Schmidt, Vivien A. (2008): Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. *Annual Review of Political Science*, vol. 11., no. 1., 303-326. pp.
- Schmitt, Carl (1928): *Die Diktatur. Von Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf*. Berlin, Duncker & Humblot.
- Searle, John R. (1995): *The Construction of Social Reality*. New York, Free Press.
- Searle, John R. (2010): *Making the Social World: The Structure of Human Civilization*. Oxford and New York, Oxford University Press.
- Sebők Miklós (2014): *Hatalom szabályok nélkül: kormány és törvényhozás viszonya pénzügyi válság idején*. Budapest, Új Mandátum Kiadó, Magyar Tudományos Akadémia Társadalomtudományi Kutatóközpont Politikatudományi Intézet.
- Tolsztoj, Lev Nyikolajevics (1971): *Háború és béke*. Budapest, Európa Könyvkiadó.

A kötet szerzői

Hajdú András doktorjelölt, Corvinus Egyetem,
Politikatudományi Doktori Iskola

Illés Gábor tanársegéd, ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet,
és tudományos segédmunkatárs, MTA TK Politikatudományi Intézet

Körösényi András DSc, tudományos tanácsadó,
MTA TK Politikatudományi Intézet, és egyetemi tanár, Corvinus Egyetem

Metz Rudolf tudományos segédmunkatárs, MTA TK Politikatudományi
Intézet, és doktorjelölt, Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola

Patkós Veronika tudományos segédmunkatárs, MTA TK PTI,
és tanársegéd, ELTE ÁJK Politikatudományi Intézet

Soós Eszter Petronella doktorandusz,
ELTE ÁJK Politikatudományi Doktori Iskola

Szántó András tudományos asszisztens, MTA TK PTI, és doktorandusz,
Corvinus Egyetem, Politikatudományi Doktori Iskola